

S P I S T R E Ś C I

- 7 **Erhard Cziomer:** Wprowadzenie: Nowe uwarunkowania i wyzwania partnerstwa polsko-niemieckiego w Europie pod koniec pierwszej dekady XXI wieku

I. Ogólne uwarunkowania i przesłanki roli oraz pozycji międzynarodowej UE

- 27 **Justyna Zając:** Uwarunkowania ról międzynarodowych Unii Europejskiej
- 41 **Magdalena Bainczyk:** Aspekty prawne ewolucji polityki zagranicznej UE – od Traktatu konstytucyjnego do Traktatu lizbońskiego
- 57 **Weronika Priesmeyer-Tkocz, Eckart D. Stratenschulte:** Immer im kreis und kein schritt zurück: Die EU zwischen externer Demokratieförderung und interner Konsolidierung
- 71 **Ryszard M. Czarny:** Kontrowersje wokół Gazociągu Północnego – implikacje dla państw regionu Morza Bałtyckiego
- 85 **Marek Czajkowski:** Miejsce UE w polityce zagranicznej Federacji Rosyjskiej – uwarunkowania, założenia, pola konfliktu i obszary współpracy

II. Polska i Niemcy wobec funkcjonowania i węzłowych problemów rozwoju UE

- 107 **Helmut Wagner:** Die polnische und deutsche Debatte über den vertrag von Lissabon. Dissonanzen und Übereinstimmungen
- 123 **Janusz J. Węc:** Nowa pozycja Sejmu i Senatu w polityce europejskiej po wejściu w życie Traktatu lizbońskiego
- 143 **Bogdan Koszel:** Aspiracje mocarstwowe zjednoczonych Niemiec w XXI wieku
- 159 **Erhard Cziomer:** Europejski wymiar polityki Niemiec wobec Rosji i Ukrainy oraz jej implikacje dla Polski
- 179 **Adam Szymański:** Polska wobec dalszego poszerzania Unii Europejskiej
- 195 **Anna Paterek:** Niemcy wobec procesu dalszego poszerzania UE
- 213 **Ryszard Zięba:** Rozwój Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony: implikacje dla Polski
- 229 **Marcin Lasoń:** Udział Polski w operacjach wojskowych Unii Europejskiej na przykładzie misji w Demokratycznej Republice Konga i w Republice Czadu
- 247 **Hans Martin Sieg:** Ein Raketenschild für die NATO? Implikationen für Polen und Deutschland

III. Wybrane wyzwania i aspekty dwustronnej współpracy polsko-niemieckiej

- 269 **Ragnar Leunig:** Entwicklung und Perspektiven polnisch-deutscher Beziehungen
- 285 **Katarzyna Stokłosa:** Konsekwencje dla Polski i Niemiec utrudnień granicznych na polskiej granicy wschodniej

S P I S T R E Ś C I

- 295 **Beata Molo:** Problem roszczeń cywilno-prawnych obywateli Niemiec wobec Polski
- 313 **Gerhard Besier:** Wpływ autorytarnych i totalitarnych reżimów na stosunki polsko-niemieckie
- 323 **Heinrich Potthoff:** Zwiespältiges erbe, Dissens und Brückenschläge - Gedenkkultur, Politik und Vertreibungsdebatte
- 341 **Ewa Bojenko-Izdebska:** Uwagi na temat polityki historycznej w Polsce i Niemczech w latach 2007-2008

Varia

- 355 „Skończył się okres stagnacji” – mówi prof. Erhard Cziomer, kierownik Katedry Stosunków Międzynarodowych Krakowskiej Szkoły Wyższej (KSW), komentując obecne relacje między Polską a Niemcami
- 359 „Polska – Niemcy – Ukraina w Europie” – wywiad z prof. dr. hab. Włodzimierzem Bonusiakiem, rektorem Uniwersytetu Rzeszowskiego, współorganizatorem konferencji międzynarodowych „Polska – Niemcy – Ukraina w Europie” (1995-2008)
- 363 **Anna Paterek:** Sprawozdanie z przebiegu polsko-niemieckiego seminarium na temat „Polska-Niemcy: wczoraj, dziś, jutro”
- 367 **Marcin Lasoń, Anna Paterek:** Sprawozdanie z obrad sekcji stosunków międzynarodowych na temat „Nowy wymiar partnerstwa polsko-niemieckiego w UE oraz we współpracy dwustronnej”

Recenzje

- 373 **Tomasz Młynarski:** Janusz J. Węc, *Spór o kształt instytucjonalny Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej 1950-2005. Między ideą ponadnarodowości a współpracą międzyrządową. Analiza politologiczna*, [Księgarnia Akademicka, Kraków 2006, 570 s.]
- 377 **Marcin Lasoń:** *Bezpieczeństwo międzynarodowe po zimnej wojnie*, red. Ryszard Zięba, [Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008, 608 s.]
- 379 **Beata Molo:** *Fährmann grenzenlos. Deutsche und Polen im heutigen Europa*, red. Brigitta Helbig-Mischewski, Gabriela Matuszek, [Olms, Hildesheim 2008, 452 s.]
- 383 **Zusammenfassungen**
- 401 **Noty o autorach**

Erhard Cziomer

WPROWADZENIE: NOWE UWARUNKOWANIA I WYZWANIA PARTNERSTWA POLSKO-NIEMIECKIEGO W EUROPIE POD KONIEC PIERWSZEJ DEKADY XXI WIEKU

Zmiana ekipy rządzącej w Polsce¹ oraz przyjęcie 13 grudnia 2007 r. po ostrych dyskusjach i kontrowersjach Traktatu reformującego Unię Europejską (TR UE) na posiedzeniu Rady Europejskiej w Lizbonie, stanowiły nie tylko ważną cezurę kolejnego etapu procesu integracji europejskiej, ale także istotną przesłankę poprawy stosunków polsko-niemieckich.

Nowy rząd Platformy Obywatelskiej (PO) i Polskiego Stronnictwa Ludowego (PSL), na czele z premierem Donaldem Tuskiem, zajmował – w odróżnieniu od eurosceptycznego Prawa i Sprawiedliwości (PiS) – partii rządzącej, która po wyborach przeszła do opozycji – wyraźnie proeuropejskie stanowisko, opowiadając się za ożywieniem współpracy polsko-niemieckiej.

Postępujące od początku 2008 r. bez zakłóceń ratyfikacja TR UE oraz próby odblokowania kontaktów i ukształtowania nowego wymiaru partnerstwa polsko-niemieckiego skłoniły zespół 20 naukowców i ekspertów z Polski i Niemiec do przeanalizowania na łamach „Krakowskich Studiów Międzynarodowych”² nowych uwarunkowań i wyzwań partnerstwa polsko-niemieckiego w Europie pod koniec pierwszej dekady XXI w.

¹ W wyniku przedterminowych wyborów parlamentarnych 21 października 2007 r.

² Por. dwa tomy „Krakowskich Studiów Międzynarodowych” pod red. E. Cziomera, poświęcone podobnej problematyce: *Nowa rola międzynarodowa Niemiec*, 2006, nr 4, oraz *Polska i Niemcy wobec wyzwań bezpieczeństwa międzynarodowego XXI w.*, 2007, nr 4.

Złożoność i rozległość podjętej problematyki badawczej wymusiła skoncentrowanie się na kluczowych zagadnieniach obejmujących trzy zakresy tematyczne: 1) uwarunkowania i przesłanki roli oraz pozycji międzynarodowej UE, 2) Polska i Niemcy wobec węzłowych problemów funkcjonowania i rozwoju UE, 3) wybrane wyzwania i aspekty dwustronnej współpracy polsko-niemieckiej³.

Poszczególne artykuły niniejszego tomu zostały ukończone wiosną 2008 r., odwołując się w wielu miejscach do projektu postanowień TR UE. Przyjęto w nich założenie, zgodnie zresztą z powszechnymi oczekiwaniami, iż jego wejście w życie nastąpi na początku 2009 r., co umożliwiłoby przyjęcie go jako podstawę do przeprowadzenia kolejnych wyborów do Parlamentu Europejskiego. Odrzucenie traktatu przez Irlandię w referendum z 12 czerwca 2008 r.⁴ postawiło jednak pod znakiem zapytania powyższe założenia. Jego negatywny wynik skomplikował bowiem dodatkowo sytuację polityczną w 27 krajach członkowskich, zaostrzając ponownie dyskusję polityczną między zwolennikami i przeciwnikami reformowania UE. Decyzja powyższa nie przekreśliła wprawdzie ostatecznie procesu dalszego reformowania UE, ale też w aspekcie krótkofalowym nie stwarza jasnej perspektywy rozwiązania kolejnego kryzysu po odrzuceniu postanowień Traktatu Konstytucyjnego dla Europy (TKE 2003 i 2005). UE musi w perspektywie średnio- i długofalowej sprostać wielu dodatkowym wyzwaniom wewnętrznym i międzynarodowym. Dopiero ich pomyślne rozwiązanie podkreśli jej aktywną rolę i wzrastającą pozycję międzynarodową.

Poniżej ograniczam się jedynie do syntetycznego przedstawienia kilku uwag na temat dalszych losów TR ze szczególnym uwzględnieniem problematyki polityki zagranicznej, bezpieczeństwa i obrony, związanych głównie z ratyfikacją samego traktatu i dalszego rozwoju UE, które zdominowały dyskusję pomiędzy czerwcem a sierpniem 2008 r., czyli w czasie powstawania tekstów zawartych w niniejszym tomie⁵.

W kwestii ratyfikacji traktatu istotne znaczenie miały zarówno wyniki posiedzenia Rady Europejskiej z 26–27 czerwca 2008 r., jak i przejęcie w niej od 1 lipca 2008 r. przewodnictwa przez Francję, która zamierza podtrzymać kontynuację ratyfikacji oraz wdrożenie TR UE. Wiążącą decyzję w tej sprawie podejmie prawdopodobnie kolejny szczyt UE w październiku 2008 r., uwzględniając zarówno propozycje Irlandii, jak i interesy wszystkich państw członkowskich UE⁶. Z analiz specjalistycznych na temat nowej roli i funkcji TR wynika jednoznacznie, że mimo swego

³ Ze względów organizacyjno-redakcyjnych, 10 czerwca 2008 r. był ostatecznym terminem złożenia przez autorów artykułów i materiałów do druku.

⁴ Irlandia odrzuciła traktat. Eurosceptycy triumfują. Euroentuzjaści w całej Europie zastanawiają się, jak wybrnąć z tej sytuacji, „Gazeta Wyborcza”, 14–15 VI 2008.

⁵ Zob. szerzej: J. Lieb, A. Maurer, *Europas Rolle in der Welt stärken. Optionen für ein kohärenteres Aussenhandels der Europäischen Union*, „SWP-Studie” 2007, nr 15; z analiz polskich: J. Barcz, P. Świeboda, *Co dalej z Traktatem z Lizbony. Uwarunkowania dla Polski*, www.demoseuropa.eu/modules.php?op=modload&name=Pa.

⁶ Sarkozy przejmuje Unię, „Dziennik”, 1 VII 2008; A. X. Wurst, *Der Sarkozy-Faktor*, www.zeit-online (7 II 2008).

kompromisowego charakteru oraz licznych niekonsekwencji, stanowi on wyraźny krok naprzód w kierunku nadania UE większej spójności instytucjonalnej, upraszcza także proces podejmowania decyzji przez poszerzenie głosowania większością kwalifikowaną. Dodatkowo ustanawia bardziej przejrzyste relacje zarówno między organami i instytucjami unijnymi, jak i między nimi a państwami członkowskimi⁷. Monitorujący w latach 2007–2008 genezę i ewolucję TR interdyscyplinarny zespół badawczy Fundacji „Nauka i Polityka” w Berlinie, za najważniejsze osiągnięcie w tej kwestii generalnie uznaje rozgraniczenie międzyrządowej Wspólnej Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (WEPBiO) od innych zakresów działania UE, a do jej najważniejszych reform zalicza przede wszystkim ustanowienie:

- zasad działania zewnętrznego UE,
- osobowości prawnej UE,
- Wysokiego Przedstawiciela ds. Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz ds. Europejskiej Służby Zagranicznej,
- nowego urzędu w Radzie Europejskiej, zajmującego się stosunkami zewnętrznymi,
- instrumentów działania, włącznie z zasadą „wzmocnionej współpracy”,
- restryktywnych działań.

Będąca zaś ważnym elementem składowym Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO) – Wspólna Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony (WEPBiO) – winna objąć zakresem działania przygotowywanie misji cywilnych i wojskowych, rozwiązywanie konfliktów, zapewnianie pokoju oraz umocnienie pozycji międzynarodowej UE. Ważnymi reformami i instrumentami działania w tym zakresie są głównie:

- poszerzenie zakresu zadań UE,
- prawo podejmowania inicjatywy przez Wysokiego Przedstawiciela,
- ustanowienie klauzul: sojuszniczej i solidarności państw członkowskich,
- powołanie Europejskiej Agencji Obrony i zainicjowanie trwałej współpracy strukturalnej.

Natomiast w odniesieniu do Europejskiej Polityki Sąsiedztwa (EPS) oraz polityki dalszego poszerzenia, do nowych elementów działania i aktywności UE można zaliczyć:

- sformułowanie po raz pierwszy kryteriów członkostwa oraz zakotwiczenie EPS,
- wprowadzenie obowiązku informowania parlamentów narodowych i Parlamentu Europejskiego w momencie składania wniosku akcesyjnego,
- umożliwienie wystąpienia państwa członkowskiego z UE⁸.

W chwili powstawania tego tekstu, w połowie sierpnia 2008 r., traktat ratyfikowały już 22 państwa członkowskie, a w Holandii czeka on po ratyfikacji parlamentarnej na podpis królowej, co w odróżnieniu od innych państw, w tym Niemiec

⁷ *Lissabon in der Analyse*, hrsg. W. Weidenfeld, München 2008; w literaturze polskiej: *Traktat reformujący Unię Europejską*, red. J. Barcz, Warszawa 2007.

⁸ *Dossier Der: Vertrag von Lisabon*, hrsg. Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin 2008, www.vt-www.bom.izpsoz.de/swpthemen/servlet/de.izsoz.dbclear.qu.

i Polski, o czym szerzej będzie mowa w dalszej części wprowadzenia, jest tylko sprawą formalną. Nie przewiduje się większych kontrowersji związanych z ratyfikacją TR w Grecji, Szwecji, Hiszpanii. Jedynym krajem, w którym może on napotkać większe problemy są Czechy, gdzie bada go Sąd Konstytucyjny, a prezydent Vaclav Klaus znany jest z publicznych wypowiedzi i dezaprobaty wobec jego ratyfikacji. Istota problemu polega jednak na tym, czy i w jaki sposób Irlandia upora się z ratyfikacją TR UE.

Rozważa się przy tym następujące scenariusze wyjścia z kryzysu związane go z odrzuceniem traktatu w referendum Irlandii:

- pierwszy – ponowne odbycie referendum w Irlandii,
- drugi – wejście w życie TR bez oczekania na jego ponowną ratyfikację w Irlandii,
- trzeci – ponowne negocjacje traktatowe,
- czwarty – rezygnacja z TR oraz poszukiwanie nowych rozwiązań⁹.

Scenariusz pierwszy jest możliwy, ale Irlandczycy postąpili tak już podczas odrzucenia w referendum Traktatu nicejskiego w 2001 r., który zaakceptowali w drugim referendum. Powtórzenie zatem podobnego wariantu kolejny raz, w 2008 lub 2009 r., może się łączyć z dużym ryzykiem. Całkowicie odpadają scenariusze trzeci i czwarty ze względu na żmudny i długofalowy charakter takich negocjacji, na co nie może sobie obecnie pozwolić UE-27. Pozostaje zatem scenariusz drugi jako wielce prawdopodobny, który musiałby jednak doprowadzić do specjalnego porozumienia UE i jej krajów członkowskich z Irlandią, gdzie utrzymywanie się nastrojów antyunijnych uniemożliwia ponowne przeprowadzenie referendum w ciągu najbliższych miesięcy.

Należy w tym miejscu podkreślić, że 10 lipca 2008 r. prezydent Sarkozy, pełniący funkcję przewodniczącego Rady Europejskiej w Parlamencie Europejskim wskazywał na potrzebę rozwiązania do końca 2008 r. kolejnego kryzysu w UE, spowodowanego negatywnym wynikiem referendum w Irlandii – po uzyskaniu ostatecznej odpowiedzi rządu irlandzkiego na szczycie UE w październiku 2008 r. Dopiero na kolejnym szczycie w grudniu 2008 r. Sarkozy zamierza przedstawić „własną metodę” jego przewycięzenia¹⁰. Z innych relacji prasowych wynika, że Sarkozy nie wykluczył całkowicie powstania koncepcji „Europy wielu prędkości”, czyli takiej, „w której nie wszystkie kraje uczestniczą we wszystkich projektach. Ale może to być tylko ostatnie, ostateczne wyjście”¹¹. W konkluzji można stwierdzić, że problem jest o tyle skomplikowany, iż zastosowanie w metodzie Sarkozy’ego

⁹ *In 27+ X Schritten zur Reform. Die Ratifikation und Umsetzung des Lissabonner Vertrags*, hrsg. J. Lieb, A. Maurer, N. von Ondarza, „SWP-Diskussionspapier”; analiza polska: A. Kreczmańska, B. Znojek, *Konsekwencje odrzucenia Traktatu Lizbońskiego w referendum w Irlandii*, „Biuletyn PISM” 2008, nr 25.

¹⁰ *Sarkozy drängt die Iren zur Eile*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 11 VII 2008.

¹¹ *Sarkozy straszy Europę wielu prędkości*, „Gazeta Wyborcza”, 11 VII 2008. Koncepcja „Europy wielu prędkości” znalazła między innymi gorące poparcie prof. Wernera Weidenfelda – dyrektora prestiżowego i wpływowego Centrum Badań Politycznych Uniwersytetu w Monachium, zwanego z Fundacją Bertelsmana. Zob.: W. Weidenfeld, *Differenzierte Integration ist keine Gefahr, aber eine Chance für Europa*, „Die Debatte um die Zukunft Europas”, www.cap-muenchen.de (10 VIII 2008).

tw. zasady wzmożonej współpracy wymagałoby jednak zgody wszystkich państw członkowskich, w tym także Irlandii, co byłoby precedensem w dotychczasowym rozwoju UE. Poniżej zostaną przedstawione niektóre implikacje braku ratyfikacji TR w odniesieniu do Polski i Niemiec.

W ujęciu syntetycznym autorzy poszczególnych grup tematycznych skoncentrowali się na analizie następujących zagadnień merytorycznych.

Pierwszą grupę tematyczną, poświęconą uwarunkowaniom, roli i pozycji międzynarodowej UE otwiera analiza Justyny Zając z Uniwersytetu Warszawskiego. Przedstawiła ona w aspekcie teoretycznym i praktycznym jej wielorakie uwarunkowania, działania i funkcje międzynarodowe. Unia jako związek 27 państw posiada ogromny potencjał gospodarczy, którego nie może jednak wykorzystać efektywnie do szybkiego podejmowania decyzji oraz rozwiązywania nabrzmiałych problemów międzynarodowych. Odgrywa ona wprawdzie centralną rolę w Europie, ale pod względem sprawności działania instytucjonalnego oraz właściwego doboru instrumentów polityki zagranicznej i obronnej, wyraźnie ustępuje Stanom Zjednoczonym – niekwestionowanemu supermocarstwu XXI w., zwłaszcza w zakresie możliwości modernizacji oraz użycia siły militarnej. UE ma interesy globalne i spełnia funkcję mocarstwa pokojowego, ale stopniowo musi także brać odpowiedzialność za bezpieczeństwo międzynarodowe.

Do powyższego zagadnienia nawiązuje bezpośrednio artykuł Magdaleny Balczyk z Krakowskiej Szkoły Wyższej, omawiający prawne aspekty ewolucji koncepcji WPZBiO UE – od TKE do TR UE. Na podstawie szczegółowej analizy prawnej, autorka dochodzi do wniosku, że poza nieznacznymi modyfikacjami, TR z 13 grudnia 2007 r. przejął wszystkie zasadnicze postanowienia rozwiązań instytucjonalnych w odniesieniu do kształtowania i koordynacji WPBiO UE z TKE, w tym roli przewodniczącego Rady UE oraz Wysokiego Przedstawiciela ds. Stosunków Zewnętrznych. Mimo zachowania dominującej roli międzyrządowego charakteru polityki zagranicznej i obronnej, nowe regulacje prawne TR stwarzały jednak szansę lepszej koordynacji oraz większej aktywizacji działań międzynarodowych UE.

W kolejnym opracowaniu Weronika Priesmeyer-Tkocz i Eckard D. Stratschulte z Wolnego Uniwersytetu i Akademii Europejskiej w Berlinie podjęli niezwykle ważne i aktualne zagadnienie relacji UE z jej wschodnimi i południowymi sąsiadami w ramach tzw. Europejskiej Polityki Sąsiedztwa (EPS). Autorzy doszli do konkluzji, że EPS UE, zwłaszcza wobec krajów Europy Wschodniej i Zakaukazia, znajduje się w sytuacji kryzysowej. Bruksela chce bowiem w krajach tych regionów umocnić gospodarkę rynkową i europejski system wartości, nie przewidując dla nich realnej perspektywy pełnego członkostwa UE. Bardzo pozytywnie oceniają rezolucję Parlamentu Europejskiego z 2008 r., która proponuje wyjście UE poza dotychczasowe preferencje handlowo-celne dla tych krajów i wypracowanie różnych modeli ich stowarzyszenia, wykraczających poza strefę wolnego handlu. Optują też za tym, aby w procesie wsparcia transformacji i demo-

kratyzacji w tych regionach UE zacieśniła współdziałanie ze strukturami i organizacjami międzynarodowymi, np. Radą Europy, OBWE, NATO, a nawet GUAM.

Ryszard M. Czarny z Uniwersytetu Jagiellońskiego koncentruje się w swoim artykule na kontrowersjach wokół planowanego Gazociągu Północnego ze szczególnym uwzględnieniem jego implikacji dla regionu Morza Bałtyckiego. Forsowany przez Rosję i Niemcy projekt, formalnie popierany przez Komisję Europejską, natrafia na poważny opór w krąg bałtyckich i skandynawskich, zwłaszcza w Szwecji. Autor, jako wybitny ekspert i znawca problematyki skandynawskiej, przytacza szereg krytycznych argumentów – ekonomicznych, ekologicznych, a także strategicznych – przeciwko planowanym ułożeniu rur na dnie Bałtyku. Największe zagrożenia, związane z możliwością realizacji powyższej inwestycji upatruje w braku uzgodnionej Wspólnej Polityki Energetycznej UE. Jej brak stwarza możliwość przeforsowania budowy Gazociągu Północnego przez rosyjskiego potentata – Gazprom, firmy niemieckie oraz współdziałające z nimi liczne konsorcja i koncerny zachodnioeuropejskie.

Na marginesie powyższych tez autora warto podkreślić, że od czerwca 2008 r. kontrowersje wokół powyższej inwestycji są niezmiennie ważne i aktualne. Według relacji prasowych, na posiedzeniu Rady Państw Morza Bałtyckiego 5 czerwca 2008 r. w Rydze, „Państwa nadbałtyckie występujące wcześniej przeciw budowie rosyjsko-niemieckiego Nord Stream obecnie zajęły neutralne stanowisko”, a jedynie premier Donald Tusk podtrzymał negatywne stanowisko Polski¹². Natomiast negatywne stanowisko wobec budowy Gazociągu Północnego zajął z inicjatywy deputowanego Marcina Libickiego (PiS), Parlament Europejski w rezolucji z 6 lipca 2008 r. (542 głosów za, 60 przeciw), popierając główne tezy opracowanego pod kierunkiem posła Libickiego raportu odnośnie do zagrożeń środowiska naturalnego w rejonie Bałtyku¹³. Rezolucja powyższa nie ma jednak charakteru wiążącego, ponieważ ostateczną decyzję podejmie Komisja Europejska, która uważa Gazociąg Północny za inwestycję strategiczną dla całej Europy w związku z rosnącym zapotrzebowaniem na energię. Komisja znajduje się pod silną presją lobby gazowniczego, na czele z byłym kanclerzem RFN Gerhardem Schröderem, obecnie przewodniczącym Rady Nadzorczej Nord Stream¹⁴. Dlatego też problem jej realizacji pozostaje nadal sprawą otwartą.

W ostatnim opracowaniu pierwszej grupy tematycznej Marek Czajkowski z Uniwersytetu Jagiellońskiego szeroko przedstawia uwarunkowania i miejsce UE w polityce zagranicznej Federacji Rosyjskiej, koncentrując się zarówno na konfliktach, jak i na wzajemnej współpracy. Autor wskazuje na duży stopień współza-

¹² *Gazociąg Północny – państwa nadbałtyckie zmieniły zdanie?*, „Gazeta Wyborcza”, 6 VI 2008.

¹³ *Europarlament blokuje Nord Stream*, „Gazeta Wyborcza”, 7 VII 2008.

¹⁴ Zob. szerzej: *EU-Parlament fordert Umweltstudie. Eine Gasleitung durch die Ostsee? Aber nur wenn sie der Umwelt nicht schadet. Das verlangt Strassburg und stellt damit den Bau des Milliardenprojekts in Frage. Die deutsch-russischen Bauherren sind dennoch nicht beunruhigt*, „Financial Times Deutschland”, 7 VII 2008. Ostatnio Nord Stream pozyskała do współpracy w charakterze eksperta byłego premiera fińskiego Paavo Lippönnena, który zabiega o poparcie dla Gazociągu Północnego rządu i wpływowych grup nacisku w Finlandii.

leżności między interesami UE a Rosją, zwłaszcza w płaszczyźnie gospodarczej. UE jest głównym partnerem gospodarczym Rosji, która dostarcza Unii surowce energetyczne, przede wszystkim gaz ziemny i ropę naftową. W płaszczyźnie politycznej głównym problemem w relacjach UE–Rosja są odmienne interesy, systemy wartości oraz autorytarny styl sprawowania władzy w Rosji, co osłabia możliwość szerszego współdziałania w skali globalnej i regionalnej. Rosja stara się równocześnie wykorzystywać różnice interesów między wielkimi oraz średnimi i mniejszymi państwami UE, wyraźnie preferując te pierwsze. W końcowej części swej analizy autor wskazuje na trzy możliwe scenariusze rozwoju stosunków UE–Rosja w perspektywie krótko-, średnio- i długofalowej, przewidując w nich zarówno różne fazy napięć i kontrowersji, jak i korzystnej współpracy. Zakłada przy tym, iż po objęciu urzędu prezydenta przez Dmitrija Miedwiediewa, kierunek polityki rosyjskiej może być bardziej prozachodni, a UE będzie zajmowała w nim pierwszoplanowe miejsce.

Oceny powyższe potwierdzają częściowo wyniki szczytu UE–Rosja w Chanty Mansyjsku na Syberii, który odbył się pod koniec czerwca 2008 r. Nowy prezydent Rosji twardo wtedy bronił interesów rosyjskich, demonstrując wzrastającą potęgę gospodarczą kraju. Nie chce ona, przykładowo, dopuścić inwestorów zachodnich do swego przemysłu wydobywczego, obawiając się utraty kontroli nad nimi, gdyż wykorzystuje je jako ważny instrument polityki zagranicznej. Moskwa nie spieszy się także do szybkiego uzgodnienia zasad bezpieczeństwa energetycznego z UE, starając się powyższą kwestię wyłączyć z negocjowanego układu o partnerstwie i współpracy¹⁵. Natomiast przedstawiciele UE silnie akcentowali konieczność zajmowania solidarnego stanowiska wobec Rosji w kształtowaniu nowych podstaw traktatowych i owocnej współpracy wzajemnej¹⁶.

Trudno obecnie jednoznacznie ocenić, jakie implikacje dla relacji Rosja–UE będzie miał konflikt zbrojny między Rosją a Gruzją z połowy sierpnia 2008 r., związany ze zbuntowaną prowincją gruzińską, Osetią Południową. Rosja wyraźnie opóźniała bowiem realizację uzgodnionych warunków rozejmu, które w imieniu UE wynegocjował z obiema stronami prezydent Francji. Sprawa powyższa ma szerszy aspekt, gdyż w istocie chodzi o problem akceptacji przez Rosję obecności zarówno USA i NATO, jak i krajów UE, na dawnym obszarze postsowieckim – Zakaukaziu, który Moskwa tradycyjnie uważa za „bliską zagranicę” oraz strefę swoich żywotnych interesów i wpływów.

Dodatkowym aspektem przedłużającej się rosyjskiej okupacji części terytorium gruzińskiego po formalnym zawieszeniu broni była sprawa niszczenia infrastruktury tego kraju. W dużej mierze dotyczyło to linii tranzytowych surowców energetycznych, prowadzących z Azerbejdżanu przez Gruzję do Turcji i dalej do Europy Zachodniej.

¹⁵ *UE–Rosja: miło, bez konkretów*. „Gazeta Wyborcza”. 28–29 VI 2008.

¹⁶ *Unia i Rosja kłócą się o gaz*, „Dziennik”. 26 VI 2008; *Unia rozmawia z Rosją jednym głosem*. „Dziennik”, 27 VI 2008.

Sprawa powyższa z pewnością stanie się przedmiotem ostrych kontrowersji Rosji z Zachodem, w tym także z UE¹⁷.

W drugiej grupie tematycznej autorzy skoncentrowali się na analizie stanowiska Polski i Niemiec wobec takich węzłowych problemów funkcjonowania i rozwoju UE, jak: debata nad kształtem TR UE i kwestia jego ratyfikacji w obu krajach, ambicje mocarstwowe Niemiec oraz polityka tego kraju wobec Rosji i Ukrainy w kontekście europejskim, implikacje reformy WPZBiO UE dla Polski, jak również znaczenie tarczy antyrakietowej dla Polski i Niemiec oraz ich stosunek do dalszego poszerzenia UE.

Helmut Wagner z Wolnego Uniwersytetu w Berlinie obszernie przedstawił przebieg debaty politycznej i parlamentarnej wokół Traktatu lizbońskiego w Niemczech i Polsce, uzupełniając ją o analizę stanowiska opinii publicznej w obu krajach na tle innych państw członkowskich w stosunku do takich kwestii, jak: członkostwo i demokracja w UE, Traktat dla Europy, wspólna polityka zagraniczna i flaga UE. Autor stawia tezę, że debata oraz ewentualna ratyfikacja TR UE nie zakończy dalszej dyskusji wokół potrzeby wypracowania przyszłej, rozbudowanej Konstytucji dla Europy zaniechanej w 2005 r. Będzie ona konieczna ze względu na dalsze poszerzenie oraz aktywną rolę międzynarodową UE. Różnice między debatami w Polsce i Niemczech sprowadzały się do tego, że w Niemczech odbywała się ona bez większych emocji, a w Polsce za sprawą opozycyjnego i eurosceptycznego PiS-u stała się kontrowersyjna i bardzo emocjonalna. Natomiast poparcie parlamentarne dla Traktatu lizbońskiego w obu krajach w kwietniu 2008 r. było zbliżone (Sejm – 84,9%, Senat – 76,3%, Bundestag – 83,9%, Bundesrat – 1 głos wstrzymujący). Autor krytycznie ocenia porozumienie między premierem D. Tuskiem a prezydentem L. Kaczyńskim w odniesieniu do tzw. ustawy kompetencyjnej z końca marca 2008 r. Z jednej strony porozumienie to przyspieszyło proces ratyfikacji parlamentarnej TR w Sejmie i Senacie, ale z drugiej nie przyczyniło się do zakończenia procedury jego ratyfikacji.

Zagadnienie powyższe jest przedmiotem bardzo wnikliwej analizy wybitnego specjalisty w zakresie integracji europejskiej Janusza J. Węca z UJ, który szczegółowo przedstawia nową pozycję Sejmu i Senatu w polityce europejskiej po wejściu w życie TR. Autor szczegółowo wskazuje konieczność przygotowania przez Polskę modyfikacji oraz nowych regulacji prawnych, umożliwiających po wejściu w życie TR lepszą koordynację polityki europejskiej rządu i parlamentu oraz Polski i organów oraz instytucji UE. Podobne zmiany przeprowadzane są w innych krajach członkowskich UE. Artykuł ten jest fragmentem ekspertyzy przygotowanej przez autora na zlecenie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów RP i dlatego zawiera szereg interesujących propozycji zmian merytorycznych i proceduralnych, istotnych dla wypracowania bardziej przejrzystej i spójnej polityki Polski w UE.

Przed wejściem w życie TR najważniejszym problemem polityki europejskiej Polski, zwłaszcza zaś w odniesieniu do UE, jest jednak jej dualizm, związany głównie z rywalizacją między premierem a prezydentem. Prezydent Kaczyński,

¹⁷ R. Vesper, *Die EU, der Krieg und das Öl*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung” (FAZ), 21 VIII 2008.

który w czerwcu–październiku 2007 r. wraz z poprzednim rządem (PiS, Samoobrona i LPR) mógł mieć bezpośredni wpływ na ostateczny kształt TR¹⁸, po przegranych wyborach swojej partii odmówił złożenia podpisu pod ustawą ratyfikacyjną, uzależniając to od wynegocjonowania w Sejmie między koalicją rządzącą a opozycją, wersji wspomnianej już wyżej tzw. ustawy kompetencyjnej. Według relacji PAP jej projekt, opracowany przez Kancelarię Sejmu, trafił do konsultacji w klubach poselskich, gdzie jednak od kwietnia nie uzgodniono wielu szczegółów odnośnie do nowelizacji ustawy z 2004 r., współpracy rządu z parlamentem w sprawie członkostwa Polski w UE oraz przepisów TR wzmacniających rolę parlamentów narodowych. W pracach powyższych PiS oczekiwał przyjęcia w noweli zapisu zakładającego, że przedstawiciele Polski na forum UE będą musieli dysponować zgodą prezydenta, Sejmu i Senatu przy podejmowaniu decyzji przez instytucje UE (np. w zakresie zmian zakresu tzw. podwójnej większości)¹⁹. Projekt noweli Kancelarii Sejmu nie zawierał sugestii prezydenta i PiS, ponieważ nie był zgodny z zasadą odpowiedzialności rządu i premiera za realizację polityki zagranicznej i wymagałby dodatkowo zmiany w Konstytucji RP z 1997 r. Stąd też parlamentarne konsultacje na temat tzw. ustawy kompetencyjnej nie zostały zakończone do lipca 2008 r. i zapewne nie zostaną szybko zakończone²⁰.

Po odrzuceniu traktatu przez Irlandię sytuację powyższą wykorzystał prezydent Kaczyński, stwierdzając, że składanie podpisu pod TR jest „w tej chwili bezprzedmiotowe”²¹. Wypowiedź powyższa wywołała ogromne zamieszanie i zdziwienie nie tylko w Polsce, ale także w Brukseli i pozostałych krajach członkowskich UE. Po rozmowie telefonicznej z prezydentem Francji, który odegrał w 2007 r. istotną rolę w osiągnięciu kompromisowych rozwiązań instytucjonalno-decyzyjnych w TR, prezydent Kaczyński nieco zmodyfikował swoje stanowisko stwierdzając, że podpisze traktat, ale po zaakceptowaniu go przez Irlandię. Wiele dodatkowych wypowiedzi prezydenta RP i jego otoczenia na temat ratyfikacji traktatu, mimo zapewnień wobec prezydenta Francji, wskazywały jednak na to, że w istocie chodzi jedynie o grę na zwłokę. Przed zapowiedzianą na 13–14 lipca 2008 r. wizytą prezydenta Kaczyńskiego w Paryżu na szczycie Unii Śródziemnomorskiej, zarówno Sejm RP w specjalnej rezolucji, jak i Sarkozy podczas swego przemówienia w Parlamencie Europejskim, apelowali o niezwłoczne podpisanie przez Kaczyńskiego ustawy ratyfikacyjnej. Sarkozy pozwolił sobie przy tym nawet na krytykę działań prezydenta RP, stwierdzając między innymi: „Polski prezydent

¹⁸ Zob. szerzej: E. Cziomer, *Polska i Niemcy wobec wyzwań bezpieczeństwa międzynarodowego na tle ewolucji wzajemnej w pierwszej dekadzie XXI w.*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2007, nr 4, s. 23–24.

¹⁹ PiS konsekwentnie popierał projekt prezydencki ustawy ratyfikacyjnej z 19 III 2008 r., który, zdaniem prawników Sejmu RP, był sprzeczny z Konstytucją RP; zob. www.liebiest.blog.pl/d,19,id,308863,m,m,ar,2008,title,Prezydent.

²⁰ Zob. szerzej: *Projekt ustawy kompetencyjnej trafił do konsultacji w klubach*, www.wiadomosci.onet.pl (10 VII 2008).

²¹ *Wywiad Lecha Kaczyńskiego*, „Dziennik”, 1 lipca 2008. Jeden z najbliższych współpracowników prezydenta, eurodeputowany A. Bielan, stwierdził natomiast dwa dni później: „Unia wie, że traktat to trup”, „Dziennik”, 3 VII 2008.

sam negocjował traktat. Dał słowo. Słowa się dotrzymuje. To nie kwestia polityki, to kwestia moralności”²². Sarkozy powtórzył też przy okazji swoją wcześniejszą opinię, że bez ratyfikacji TR, a więc reformy instytucjonalnej, nie będzie dalszego poszerzenia UE. Spotkanie Sarkozy`ego z prezydentem Kaczyńskim 14 lipca 2008 r. nie doprowadziło jednak do przyspieszenia ratyfikacji przez Polskę. Wprawdzie prezydent RP podtrzymał podczas tego spotkania własną tezę, że Polska nie przyczyni się do upadku traktatu, ale Sarkozy winien uprzednio przekonać do jego ponownej ratyfikacji Irlandię. Podczas wspomnianego wyżej konfliktu zbrojnego między Rosją a Gruzją w połowie sierpnia 2008 r., sprawa ratyfikacji TR przez Polskę zeszła na dalszy plan. W wywiadzie dla tygodnika „Newsweek Polska” z 18 sierpnia 2008 r., w odpowiedzi na pytanie o uzgodnienia z Sarkozy`m i nakłonienie dodatkowo prezydenta V. Klause do złożenia pod nim podpisu, Kaczyński stwierdził ogólnikowo: „Ta umowa była bardziej skomplikowana, każdy z nas miał swoje zadanie. Ja swą część w istocie wykonałem, Sarkozy`emu w Irlandii się nie udało”²³.

W sumie zatem można stwierdzić, że sprawa ratyfikacji traktatu przez Polskę i Czechy pozostaje pod koniec sierpnia 2008 r. nadal w zawieszeniu, mimo tego, iż Francji i osobiście Sarkozy`emu bardzo zależy na tym, aby niezależnie od negatywnego wyniku referendum w Irlandii, sprawa ratyfikacji w pozostałych krajach członkowskich UE odbywała się bez zwłoki. Nie wydaje się, aby po ostatnich wydarzeniach w Gruzji i związanych z nimi kontrowersjach politycznych prezydent RP spieszył się z ratyfikacją TL.

Szansa na stosunkowo szybką ratyfikację parlamentarną traktatu przez Polskę w kwietniu 2008 r. została zaprzepaszczonej przez rywalizację między premierem a prezydentem o realny wpływ na kształtowanie polityki europejskiej Polski. Dualizm ten nie przysporzył Polsce autorytetu na arenie międzynarodowej, zwłaszcza w 22 krajach członkowskich UE, które dotychczas ratyfikowały TR. W tym miejscu warto dodać, że wybitnie proeuropejskie Niemcy również znajdują się wśród tych krajów członkowskich UE, które nie doprowadziły do końca procedury ratyfikacyjnej. Stało się tak ze względu na skargę Partii Lewicowej i byłego członka CSU, a obecnie niezależnego deputowanego i populistę w Bundestagu Petera Gauweilera, wniesioną przeciwko niezgodności TR z Ustawą Zasadniczą RFN do Federalnego Trybunału Konstytucyjnego (FTK). Prezydent Niemiec Horst Koehler odmówił w tej sytuacji złożenia podpisu pod ustawą ratyfikacyjną. Obecnie trudno jednoznacznie ocenić wynik orzeczenia FTK, ale zakładając nawet, że odrzuci on obydwie skargi, to niewiadomą pozostaje termin wydania orzeczenia, które może zostać wydane jeszcze w 2008 r. albo dopiero w 2009 r. Stawia to również w niezręcznej sytuacji rząd koalicji CDU/CSU/SPD na czele z proeuropejską kanclerz A. Merkel. W niektórych niemieckich opiniach prasowych wskazuje się

²² Sarkozy i Sejm chcą, by prezydent podpisał traktat, „Gazeta Wyborcza”, 11 VII 2008.

²³ Z Rosją trzeba ostro. Rozmowa z prezydentem Lechem Kaczyńskim, „Newsweek Polska”, 24 VIII 2008, s. 19.

dodatkowo na fakt, że postępowanie Koehlera – obok wymogów formalnoprawnych i zwyczajów politycznych – należy rozpatrywać także w kontekście kalkulacji i strategii przed wyborami prezydenckimi w maju 2009 r.²⁴

W kolejnym artykule znany ekspert Bogdan Koszel z Instytutu Zachodniego w Poznaniu szczegółowo szkicuje aspiracje mocarstwowe Niemiec, wskazując zarówno na obiektywne uwarunkowania, jak i praktyczne sukcesy i niepowodzenia w realizacji ich polityki zagranicznej i międzynarodowej po zjednoczeniu. Biorąc pod uwagę potencjał ekonomiczny oraz cele polityczne, Niemcy można po zjednoczeniu określić jako sektorowe mocarstwo ekonomiczno-handlowe o interesach globalnych. Koncentrują się przy tym głównie na sprawach europejskich, co autor w odniesieniu do aktualnej polityki kanclerz Merkel ocenia następująco: „W sprawach europejskich A. Merkel konsekwentnie używa sformułowania *in dubio pro Europa*, pokazując tym samym, że interes Unii Europejskiej jest nadrzędny i działania Republiki Federalnej podporządkowane będą integracji europejskiej. Niemcy traktują Unię Europejską niezwykle poważnie, całą swoją przyszłość budując na «projekcie Europa» i nie można tego lekceważyć”. Jednakże przypisywanie im intencji „zgermanizowania Europy” jest nadużyciem. Siła przebiccia RFN w Unii Europejskiej i chęć kształtowania jej na własną modłę są dalekie od możliwości i oczekiwań berlińskich polityków”.

Oceny powyższe pogłębia i poszerza kolejny artykuł z drugiej grupy zagadnień – Erharda Cziomera z Krakowskiej Szkoły Wyższej, koncentrujący się na analizie europejskiego wymiaru polityki Niemiec wobec Rosji i Ukrainy w kontekście jej implikacji dla Polski po 2005 r. W pierwszej części autor przedstawia syntetycznie nowe uwarunkowania polityki europejskiej Niemiec po utworzenie rządu CDU/CSU/SPD, wskazując na priorytetowe znaczenie UE dla ich interesów gospodarczych i politycznych. Niemcy aktywnie włączyły się w proces przyspieszenia reformy UE, wykazując duże zaangażowanie, mimo określonych oporów wewnętrznych, w kształtowanie korzystnych przesłanek dla negocjonowania TR w okresie swej prezydentury w UE w pierwszej połowie 2007 r. Ważnym elementem polityki europejskiej Niemiec jest „strategiczne partnerstwo z Rosją”, które ze względu na własne interesy polityczne i gospodarcze, pragną uzupełnić o „partnerstwo strategiczne UE–Rosja”. W tym kontekście drugoplanowo traktują Ukrainę, która z kolei jest dla Polski „partnerem strategicznym”. Autor szczegółowo szkicuje forsowaną od 2006 r. przez Niemcy koncepcję „nowej polityki wschodniej UE”, której elementami składowymi winny być w aspekcie długofalowym: a) partnerstwo strategiczne UE–Rosja, b) poszerzone partnerstwo i współpraca UE z krajami Europy Wschodniej i Zakaukazia w ramach EPS (zob. również W. Priesmeyer-Tkocz i E. D. Stratenschulte), c) strategia UE wobec Azji Środkowej. Realizacja niemieckiej koncepcji „nowej polityki wschodniej UE” natrafia jednak na wiele trudności. Niemale znaczenie ma przy tym fakt, że Rosja ze względu na swój potencjał i znaczenie do początku nie była zainteresowana EPS, koncentrując się

²⁴ Koehler bremst EU-Reformvertrag, „Die Welt”, 2 VII 2008.

głównie na dobrych relacjach oraz bezpośredniej współpracy z Niemcami i innymi wielkimi państwami UE. Z kolei Ukraina, mimo częściowego powodzenia „pomarańczowej rewolucji” 2004/2005 r. i dużego poparcia ze strony Polski, nie zdołała zrealizować swoich aspiracji, czyli stowarzyszenia, a w dalszej perspektywie wejścia do UE. W okresie tym Ukraina pozostała ważnym, choć nie głównym partnerem Niemiec na Wschodzie. W końcowej części artykułu autor przedstawia przesłanki poparcia Niemiec dla polsko-szwedzkiej koncepcji „Partnerstwa wschodniego” z wiosny 2008 r., które ma być realizowane w ramach EPS, stanowiąc priorytet w okresie przewodnictwa Polski w Radzie Europejskiej w 2011 r.

Dwa kolejne artykuły z drugiej grupy tematycznej poświęcone zostały stanowisku Polski i Niemiec wobec dalszego poszerzenia UE po 2007 r. Adam Szymański z Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych (PISM) w Warszawie przedstawia interesująco oficjalne stanowisko władz polskich i polskiej opinii publicznej, jednoznacznie pozytywnie popierające dalsze poszerzenie UE zarówno na Wschód, jak i w innych kierunkach. Bardziej szczegółowo przedstawiona została rozbudowana strategia i taktyka Polski, która ze względów geopolitycznych i historyczno-kulturowych koncentruje się przede wszystkim na stowarzyszeniu, a następnie członkostwie Ukrainy w UE. Autor pozytywnie ocenia koncentrację Polski na Ukrainie, uwzględniając wyraźną tendencję w Brukseli i w wielu państwach członkowskich do konsolidacji Unii przed następnymi krokami w kierunku jej poszerzenia. W tym kontekście wskazuje na bardziej ostrożne i wyważone stanowisko władz polskich wobec poszerzenia UE o Turcję po 2007 r.

Anna Paterek Krakowskiej Szkoły Wyższej analizuje stanowisko Niemiec wobec dalszego poszerzenia UE po 2007 r. w kontekście historycznym, współczesnym i prognostycznym w kontekście ich rozbudowanych interesów i celów oraz powiązań gospodarczych z krajami Europy Wschodniej i zachodnich Balkanów. Stawia ona tezę, że generalnie po 2007 r. w Niemczech, podobnie jak i w innych starych państwach członkowskich, zarówno w kręgach politycznych, jak też w opinii publicznej, można zauważyć pewien sceptycyzm, a nawet zniechęcenie do dalszego poszerzenia UE. Najbardziej złożoną jest przy tym sprawa przyjęcia Turcji, które odrzuca chadecja i jej elektorat, a bardziej przychylnie ocenia SPD oraz jej sympatycy.

Nie wnikając w tym miejscu w kwestie szczegółowe należy zauważyć, że sprawa dalszego poszerzenia UE w określonych kierunkach nie może być rozpatrywana jednostronnie, lecz powinna uwzględniać w szerszym kontekście zarówno korzyści, jak i jej negatywne skutki dla Unii jako całości i jej poszczególnych krajów członkowskich w płaszczyźnie politycznej, gospodarczej i społecznej. Nie będzie to sprawa prosta, ale przesądzi w ostatecznym rozrachunku w szerszym kontekście wewnętrznym i międzynarodowym o społecznej aprobacie oraz wypracowaniu realistycznej strategii i taktyki dalszego poszerzenia UE po 2007 r.

Ostatnie trzy artykuły z drugiej grupy tematycznej omawiają różne aspekty bezpieczeństwa europejskiego. Wybitny znawca polityki bezpieczeństwa między-

narodowego Ryszard Zięba z Uniwersytetu Warszawskiego podejmuje obszerną analizę rozwoju EPBiO UE oraz jej wielorakie implikacje dla Polski. Autor uważa, że o ile początkowo Polska – ze względu na pierwszoplanowe preferencje dla współpracy w NATO i sojuszu z USA – uchylała się od wnoszenia większego EPBiO, to od 2004 r. zaczęła się aktywniej angażować zarówno w tworzone przez UE „grupy bojowe” w pracach Europejskiej Agencji Obrony, jak i budowanie cywilnych zdolności oraz angażowanie się w operacjach pokojowych UE. Autor dostrzega wyraźne nasilenie się pozytywnych tendencji we współdziałaniu Polski w różnych formach i zakresach EPBiO w latach 2007–2008, obiektywnie może wpłynąć pozytywnie na zwiększenie jej roli i pozycji w UE.

Rozważania powyższe pogłębia analiza Marcina Lasonia z Krakowskiej Szkoły Wyższej, przedstawiająca udział Polski w operacjach wojskowych UE na przykładzie misji w Demokratycznej Republice Konga oraz w Republice Czadu. Autor szeroko omawiając kwestię formowania polskich kontyngentów wojskowych w ramach EPBiO, krytycznie ocenia koordynację ich współdziałania z innymi państwami członkowskimi UE. Postuluje, aby w miejsce istniejącej improwizacji wprowadzić bardziej przejrzyste zasady współdziałania, co w konsekwencji winno podnieść efektywność działania UE w tym zakresie.

Hans Martin Sieg z Wolnego Uniwersytetu w Berlinie i analityk z Bundestagu, podejmuje bardzo złożony i kontrowersyjny temat przesłanek hipotetycznego zbudowania tarczy antyrakietowej NATO oraz jej implikacji dla Polski i Niemiec. Jego analiza i argumentacja jest rzeczowa i koncentruje się na potencjalnych zagrożeniach oraz planach USA dotyczących budowy tarczy antyrakietowej w Polsce oraz radaru w Czechach, obawach i zastrzeżeniach rosyjskich, ocenie przebiegu debaty wokół tarczy w Polsce i Niemczech oraz szansach zbudowania tejże tarczy. Stara się ocenić wszelkie argumenty za i przeciw instalacji tarczy, uznając krytykę ze strony Rosji za częściowo uzasadnioną, a częściowo propagandową. Niemcy nie mają jednoznacznego stanowiska wobec zainstalowania w Europie amerykańskiej tarczy antyrakietowej, a zarówno w kręgu polityków, jak i ekspertów występuje duża rozbieżność zdań. Na szczycie NATO w Bukareszcie w kwietniu 2008 r. Niemcy wprawdzie poparły oficjalnie plany budowy tarczy antyrakietowej w Czechach i Polsce, preferują jednak wyraźnie dążenie do wybudowania tarczy w ramach NATO. Rozwiązanie takie miałyby duże znaczenie dla umocnienia współpracy transatlantyckiej, przyczyniając się także do dalszego zacieśnienia współdziałania politycznego i wojskowego między Polską a Niemcami. Sytuacji powyższej nie zmieniło parafowanie 20 sierpnia 2008 r. stosownego porozumienia polsko-amerykańskiego w Warszawie²⁵.

Trzecia grupa tematyczna zawiera artykuły poświęcone wybranym problemom, mającym istotne znaczenie dla polsko-niemieckich stosunków po 2005 r. Są to: ogólna ocena aktualnego stanu tychże stosunków i perspektywa rozwoju, implikacje utrudnień na granicy ukraińsko-polskiej dla Polski i Niemiec, roszczenia cy-

²⁵ *Polska z tarczą*, „Dziennik”, 21 VIII 2008.

wilno-prawne obywateli niemieckich wobec Polski, znaczenie obciążeń, pamięci oraz polityki historycznej dla Polski i Niemiec oraz ich relacji wzajemnych.

Ragnar Leunig z Akademii Europejskiej w Bocholt przedstawia ogólnie stan i perspektywy stosunków polsko-niemieckich, których pogorszenie nastąpiło już w latach 1998–2005 w okresie rządów koalicji SPD/S90/Z z kanclerzem G. Schröderem, ze względu na wiele kwestii bilateralnych i europejskich, zwłaszcza zacieśnienie współpracy niemiecko-rosyjskiej i budowę Gazociągu Północnego. Po utworzeniu rządu CDU/CSU/SPD z kanclerz A. Merkel, powstała szansa na poprawę stosunków polsko-niemieckich, ale została ona zniweczona tym razem przez Polskę, poprzez populistyczną i antyniemiecką politykę rządów PiS w latach 2005–2007. Po utworzeniu w jesieni 2007 r. w Polsce rządu PO/PSL na czele z premierem D. Tuskiem, doszło do załagodzenia napięć. Problemy trudne (Gazociąg Północny, polityka w UE, roszczenia Powiernictwa Pruskiego, budowa Centrum Przeciw Wypędzeniom i inne problemy dwu- i wielostronne) winny zostać przezwyciężone na drodze dialogu i kompromisu.

Odrębnym, złożonym zagadnieniem są, w ocenie autora, wzajemne stereotypy i uprzedzenia między Polakami a Niemcami, które mogą zostać stopniowo i długofalowo przezwyciężone tylko poprzez zbliżenie i zacieśnienie współpracy na wielu płaszczyznach. Badania ankietowe wskazują bowiem na większe zainteresowanie Polaków współpracą z Niemcami niż odwrotnie, Niemców z Polską.

Katarzyna Stokłosa z Technicznego Uniwersytetu w Dreźnie podejmuje niezwykle aktualny i drażliwy problem utrudnień w przekraczaniu granicy polsko-ukraińskiej oraz jego implikacje dla Polski i Niemiec. Postępujący proces uszczelniania granicy polsko-ukraińskiej w związku z przystąpieniem Polski do UE (2004), a następnie przyjęcie postanowień układu z Schengen (2007), doprowadziło nie tylko do systematycznego spadku ruchu na Wschodzie, ale przyczyniło się również do poważnego ograniczenia współpracy transgranicznej. Całkowite otwarcie granicy polsko-niemieckiej od grudnia 2007 r. wywołało po obu stronach granicy również wiele irytacji, kontrowersji i obaw, związanych ze zarówno ze wzrostem zorganizowanej przestępczości i nielegalnej migracji, w tym zwłaszcza kradzieży na pograniczu niemieckim, jak i represji wobec Polaków ze strony policji i służb porządkowych na terenie Niemiec. Szykany nie ominęły także kierowców niemieckich w Polsce, co wymagało z obu stron dużo rozwagi oraz przywracania ładu i porządku na bazie przestrzegania prawa. Rozpatrując relacje na obszarach pogranicza polsko-ukraińskiego i polsko-niemieckiego w oparciu o doświadczenia historyczne Europy Zachodniej oraz kryteria teoretyczne zawarte w pięciostopniowej skali modelu ewolucji ruchu osobowego pogranicza, brytyjskiego badacza O. Martineza – autorka zalicza aktualną sytuację na granicy polsko-ukraińskiej do fazy trzeciej – „koegzystencja z elementami współpracy”, a na pograniczu polsko-niemieckim do fazy piątej, czyli procesu wykształcania się „niewidzialnej granicy”.

Beata Molo z Krakowskiej Szkoły Wyższej koncentruje się na analizie bardzo złożonego i kontrowersyjnego zagadnienia roszczeń cywilno-prawnych oby-

wateli niemieckich wobec Polski. Autorka rozpatruje różne kategorie roszczeń niemieckich wobec Polski w aspekcie historycznym i współczesnym, poświęcając najwięcej miejsca tzw. roszczeniom późnych przesiedleńców, wyjeżdżających z Polski do RFN w ramach tzw. akcji łączenia rodzin po 1950 r., ale głównie w latach 70. i 80. Wielu z nich ze względu na niedopatrzenia władz PRL i częściowo RP, zachowało nie tylko obywatelstwo polskie, ale dodatkowo dysponuje zapisami dotyczącymi posiadanego mienia w księgach hipotecznych na terenie Polski. Sprawa powyższego mienia została wyłączona z polsko-niemieckich regulacji traktatowych w 1991 r., wywołując z inspiracji ziomkostw i Federalnego Związku Wypędzonych (BdV) wiele pozwów przed sądami polskimi, składanych częściowo w ostatnich latach z inicjatywy Powiernictwa Pruskiego w Düsseldorfie jako skargi przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka w Strasburgu. W świetle obowiązującego ustawodawstwa, w tym orzeczeń FTK, roszczenia indywidualne obywateli niemieckich wobec Polski są zgodne z prawem. Z kolei rządy federalne po 1990 r., w tym także obecny rząd CDU/CSU/SPD, nie popierają tych roszczeń swoich obywateli, ale nie widzą też podstaw, by zgodnie z licznymi sugestiami kolejnych rządów RP, państwo niemieckie przejęło na siebie obowiązek ich uregulowania. Wynika stąd, że roszczeniami powyższymi będą się nadal musiały zajmować indywidualnie sądy polskie. W tym kontekście mało realistyczne wydają się sygnalizowane w mediach zamiary rządu PO/PSL, aby obywatele niemieckich polskiego pochodzenia (a więc głównie późnych przesiedleńców) pozbawić prawa do zaspokojenia swoich roszczeń w ramach przygotowywanej od kilkunastu ustawy reprivatyzacyjnej.

Gerhard Besier z Technicznego Uniwersytetu w Dreźnie, wybitny specjalista z zakresu badań na totalitaryzmie, skupia się na analizie skutków reżimów totalitarnych dla dzisiejszego porozumienia między Polską a Niemcami. Wychodzi przy tym z założenia, że obciążeń historycznych w relacjach polsko-niemieckich nie można przemilczać, ale równocześnie nie należy też dążyć do utrwalania i rewitalizacji przeszłości w ujęciu nacjonalistycznym i ksenofobicznym. Należy także historię poszczególnych narodów rozpatrywać w kontekście o wiele szerszym, europejskim. Dużą rolę w edukacji obywatelskiej powinny odgrywać działania na rzecz podniesienia wiedzy i kultury politycznej, pozbywania się stereotypów i uprzedzeń oraz koncentrowania się na aktualnych i przyszłościowych zadaniach UE. Należy przeciwstawiać się jednoznacznie instrumentalizacji historii dla celów politycznych. Głównym celem działalności systemu edukacyjnego oraz w płaszczyźnie społeczno-kulturalnej winno być dążenie do krzewienia zasad demokracji i budowy otwartego społeczeństwa obywatelskiego.

Heinrich Potthoff, niezależny historyk i publicysta, członek Komisji Historycznej SPD, przedstawia refleksje na temat znaczenia dwuznacznego spuścizny historycznej, kontrowersji i budowy pomostów, kultury pamięci oraz polityki i wyprzedzenia w relacjach polsko-niemieckich. Uzasadnia tezę, że w społeczeństwach demokratycznych nie można mówić w istocie o jednej jedynie słusznej polityce

historycznej, ponieważ prawda historyczna wymaga dyskusji i jest kształtowana przez wiele środowisk oraz ośrodków społecznych. Powołuje się również na przykłady wielu inicjatyw oddolnych w dawnej RFN (koła katolickie i ewangelickie, Akcja Pokuty itp.), które były prekursorem polityki porozumienia i pojednania z Polakami, realizowanej później przez kanclerzy Willy'ego Brandta i jego następcy Helmuta Schmidta. Negatywnie ocenia projekt powołania Centrum Przeciwko Wypędzeniom BdV Eriki Stenbach oraz jego modyfikację i realizację w 2008 r. w formie „Widocznego znaku” jako centrum dokumentacyjnego w Berlinie pod patronatem kanclerz A. Merkel. Działaniom powyższym przeciwstawia koncepcję europejskiej sieci – „Pamięć i Solidarność”, lansowaną przez rząd SPD/S90/Z, która mogłaby stanowić połączenie wielu inicjatyw związanych z uczczeniem pamięci ofiar w krajach europejskich. Pod koniec swej analizy autor wskazuje na ogromną rolę i znaczenie mediów w przewyciężaniu uprzedzeń i stereotypów oraz działaniu na rzecz porozumienia polsko-niemieckiego.

Ewa Bojenko-Izdebska z UJ w nawiązaniu do wcześniejszych analiz i ocen²⁶, przedstawia kilka uwag na temat nowych tendencji i elementów w polityce historycznej w Polsce i Niemczech w latach 2007–2008. Autorka zauważa, że władze RP bez większego entuzjazmu przyjęły do wiadomości projekt „Widocznego znaku” A. Merkel w Berlinie, jako wyłącznie niemiecką formę upamiętnienia własnych ofiar II wojny i zaproponowały ze swej strony szerszy – „Muzeum Wojny i Pokoju” w Gdańsku.

Realizacja powyższych projektów przy udziale partnerów zagranicznych pokaże dopiero ich znaczenie dla polityki historycznej obu państw. Obecnie koncentruje się w obu krajach na jej wykorzystywaniu do kształtowania własnej – historycznej tożsamości narodowej. Natomiast sceptycznie odnosi się do koncepcji „europeizacji” wypędzeń i ofiar wojennych, która zmierza do sprowadzenia do wspólnego mianownika wielu wydarzeń o odmiennej genezie, przebiegu i wymowie historycznej. Autorka pozytywnie ocenia wiele pojedynczych projektów i inicjatyw z obu stron, w tym np. powstanie muzeum lub pomnika „Solidarności” w Berlinie lub „Polsko-niemieckie miejsca pamięci”, które mogą przyczynić do większego otwarcia i zrozumienia w stosunkach polsko-niemieckich.

Reasumując należy podkreślić, że wszystkie prezentowane w poniższym tomie analizy i opracowania ukazują szerokie uwarunkowania oraz złożone problemy kształtowania się nowego partnerstwa polsko-niemieckiego na tle dyskusji i kontrowersji wokół kolejnego etapu reformy UE.

Należy przy tym dodać, że mimo widocznego dualizmu politycznego po wyborach parlamentarnych w Polsce w jesieni 2007 r. w odniesieniu do jej relacji z UE i Niemcami, widoczne jest także dążenie do prowadzenia przez rząd RP polityki bardziej aktywnej i otwartej. Liczne wyniki badań ankietowych wskazują, że taką politykę popiera także większość społeczeństwa polskiego.

²⁶ E. Bojenko-Izdebska, *Polityka historyczna w Polsce i Niemczech i jej wpływ na aktualne problemy w stosunkach między obydwoma krajami*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2006, nr 4, s. 355–370.

Integralną częścią niniejszego tomu „Krakowskich Studiów Międzynarodowych” są także umieszczone na końcu sprawozdania i wywiady oraz omówienia nowszych pozycji literatury naukowej na temat integracji europejskiej, polityki bezpieczeństwa i różnych aspektów stosunków polsko-niemieckich. Zostały one przygotowane przez autorów niniejszego tomu oraz doktorantów KSW i UJ.

Chciałbym bardzo serdecznie podziękować wszystkim autorom i osobom, które aktywnie uczestniczyły w tworzeniu koncepcji oraz przygotowaniu tego tomu „Krakowskich Studiów Międzynarodowych”. Wyrażam przekonanie, że publikacja przybliży nieco czytelnikowi złożoność problemów i wyzwań, przed jakimi stoją Unia Europejska, Polska i Niemcy pod koniec pierwszej dekady XXI w.

CZĘŚĆ PIERWSZA

OGÓLNE UWARUNKOWANIA I PRZESŁANKI ROLI ORAZ POZYCJI MIĘDZYNARODOWEJ UE

Justyna Zajac

UWARUNKOWANIA RÓL MIĘDZYNARODOWYCH UNII EUROPEJSKIEJ

Wprowadzenie

Teoria „ról międzynarodowych” wywodzi się z teorii „ról społecznych”, rozwijanej z dużą dynamiką od okresu międzywojennego XX w. Pierwsze badania nad teorią „ról międzynarodowych” miały miejsce na przełomie lat 60. i 70., a duży wkład do jej rozwoju wnieśli Kalevi Holsti, James Rosenau, Stephen Walker, Michael Barnett, Lisbeth Aggestam, Ziemowit Jacek Pietraś i Małgorzata Bielecka¹.

Wielu badaczy za podmiot roli międzynarodowej przyjmuje państwo, traktując je jako odpowiednik aktora społecznego. Zgadzamy się jednak z tezą, iż role międzynarodowe mogą odgrywać nie tylko państwa, ale również pozapaństwowi aktorzy stosunków międzynarodowych, np. organizacje, korporacje transnarodowe czy grupy nacisku. Ze względu na niewielkie możliwości oddziaływania rzadko role międzynarodowe odgrywają jednostki². Interesujące jest podejście Lisbeth Aggestam i Dariusza Milczarka, którzy teorię ról międzynarodowych zastosowali

¹ K. Holsti, *National Role Conception in the Study of Foreign Policy*, „International Studies Quarterly” 1970, Vol. 14, No. 3, s. 233–309; J. N. Rosenau, *Turbulence in World Politics. A Theory of Change and Continuity*, Princeton–New Jersey 1990; *Role Theory and Foreign Policy Analysis*, red. S. G. Walker, Durham 1987; M. Barnett, *Institutions, Roles, and Disorder: the Case of the Arab States System*, „International Studies Quarterly” 1993, Vol. 37, s. 271–296; Z. J. Pietraś, *Międzynarodowa rola Chin*, Lublin 1990; M. Bielecka, *Role międzynarodowe państw*, [w:] *Wstęp do teorii polityki zagranicznej państwa*, red. R. Zięba, Toruń 2004, s. 177–192; L. Aggestam, *Role Conceptions and the Politic of Identity in Foreign Policy*, „ARENA Working Papers” 1999, No. 8.

² M. Bielecka, *op. cit.*, s. 179.

do analizy ról specyficznego podmiotu stosunków międzynarodowych, jakim jest Unia Europejska³. Podejście to zostanie zastosowane w niniejszym artykule. Przy analizowaniu ról międzynarodowych Unii Europejskiej należy wziąć pod uwagę ich uwarunkowania, rodzaje, specyfikę oraz efektywność. Celem artykułu jest analiza jednej z wyżej wymienionych kategorii – uwarunkowań obiektywnych ról międzynarodowych Unii Europejskiej. Dla zrealizowania tego zadania postawione zostaną następujące pytania badawcze: co rozumiemy pod pojęciem „uwarunkowań ról międzynarodowych”?; jakie czynniki mieszczą się w tej kategorii badawczej?; jakie są uwarunkowania obiektywne ról międzynarodowych Unii Europejskiej i jaki mają wpływ na efektywność ról odgrywanych przez UE? Główną tezą artykułu jest stwierdzenie, że uwarunkowania obiektywne ról międzynarodowych Unii Europejskiej wewnętrzne i zewnętrzne stwarzają Unii duże możliwości działania na arenie międzynarodowej, jednak specyficzny charakter podmiotu, jakim jest Unia Europejska wpływa na efektywność odgrywanych przez nią ról na arenie międzynarodowej.

Kategoria „uwarunkowań ról międzynarodowych” – aspekty teoretyczne

Uwarunkowania ról międzynarodowych są w istocie tożsame z determinantami polityki zagranicznej⁴. Wynika to ze stwierdzenia, iż role odgrywane przez dany podmiot są ściśle związane z prowadzoną przez niego polityką zewnętrzną. „Role międzynarodowe” są kategorią pierwotną w stosunku do polityki zagranicznej, tzn. polityka zagraniczna danego aktora jest funkcją odgrywanych przez niego ról międzynarodowych. Przez „uwarunkowania ról międzynarodowych” rozumiemy wszystkie determinanty (czynniki), które mają wpływ na działania podejmowane przez podmiot na arenie międzynarodowej. Uwarunkowania można podzielić na dwie grupy – wewnętrzne i zewnętrzne.

Do uwarunkowań wewnętrznych obiektywnych zaliczyć należy: środowisko geograficzne, potencjał ludnościowy, potencjał gospodarczy i naukowo-techniczny, potencjał wojskowy oraz system społeczno-polityczny⁵. Środowisko geograficzne obejmuje takie czynniki, jak położenie geopolityczne, klimat, wielkość terytorium państwa, ukształtowanie terenu, sieć wodna i dostęp do morza, charakter granic, zasoby naturalne. Czynniki te wpływają na bezpieczeństwo podmiotu (wielkość te-

³ L. Aggestam, *op. cit.*; D. Miłczarek, *Pozycja i rola Unii Europejskiej w stosunkach międzynarodowych. Wybrane aspekty teoretyczne*, Warszawa 2003.

⁴ Nt. uwarunkowań polityki zagranicznej państwa zob. R. Zięba, *Uwarunkowania polityki zagranicznej państwa*, [w:] *Wstęp do teorii polityki zagranicznej państwa...*, s. 17–35. Zob. też: E. Cziomer, *Polityka zagraniczna państw*, [w:] E. Cziomer, L. Zyblikiewicz, *Zarys współczesnych stosunków międzynarodowych*, Warszawa 2005, s. 123–131; T. Łoś-Nowak, *Stosunki międzynarodowe: teorie – systemy – uczestnicy*, Wrocław 2000, s. 185–207.

⁵ *Ibidem*. Por. N. Bailin Wish, *National Attributes as Sources of National Role Conceptions: a Capability-Motivation Model*, [w:] *Role Theory and Foreign Policy Analysis...*, s. 94–103.

rytorium, położenie geopolityczne, ukształtowanie terenu, charakter granic), jego politykę gospodarczą i handlową (sieć wodna, klimat, ukształtowanie terenu, zasoby naturalne), a w konsekwencji determinują jego pozycję i rolę na arenie międzynarodowej. Podobnie ważnym elementem pozostaje potencjał ludnościowy, w skład którego wchodzi: liczba ludności, gęstość zaludnienia, tempo przyrostu naturalnego, struktura wieku ludności, skład narodowościowy, wielkość emigracji, liczba imigrantów. Liczba ludności i tempo przyrostu naturalnego w przeszłości były ważnym źródłem siły militarnej. Obecnie ze względu na postęp naukowo-techniczny i zakaz prowadzenia wojen w prawie międzynarodowym czynnik ten, w kontekście militarnym nie odgrywa tak ważnej roli, niemniej ma istotne znaczenie np. ze względów gospodarczych i handlowych. Podobnie struktura wieku ludności i poziom wykształcenia, która ma znaczenie nie tylko dla obronności, ale również dla jego rozwoju gospodarczego i naukowo-technicznego. Istotne znaczenie ma także wskaźnik przyrostu naturalnego, który w powiązaniu z poziomem rozwoju gospodarczego wpływa na wielkość imigracji lub emigracji danego kraju. Migracja zmienia środowisko, w jakim podmiot tworzy politykę zagraniczną⁶. Grupy narodowościowe mogą tworzyć silne lobby, wywierające istotny wpływ na rolę międzynarodowe danego aktora⁷. W dużej skali migracja wpływa na skład narodowościowy państwa. Zazwyczaj duże zróżnicowanie etniczne kraju, z silnym poczuciem tożsamości grup narodowych i narodowościowych jest niekorzystne, gdyż mogą one wykazywać nielojalność wobec państwa, a nawet przejawiać tendencje separatystyczne. Niezwykle istotne znaczenie dla roli międzynarodowej podmiotu ma jego potencjał gospodarczy i naukowo-techniczny. Czynniki ekonomiczny zyskał na znaczeniu wraz z procesami globalizacji i demilitaryzacją stosunków międzynarodowych. Wzrost znaczenia czynnika gospodarczego nie oznacza jednak, że potencjał wojskowy nie odgrywa istotnej roli. Kierując się realizmem w polityce zagranicznej wiele państw dąży do wzmocnienia swojej siły militarnej. W istocie duży potencjał wojskowy podmiotu, a zwłaszcza posiadanie broni masowego rażenia wzmacnia jego pozycję na arenie międzynarodowej, która zwiększa możliwości odgrywania przez niego różnych ról międzynarodowych⁸. Istotne znaczenie ma także system społeczno-polityczny, przez który rozumie się system organów państwowych, system administracyjny, strukturę prawną, działające partie polityczne i organizacje społeczne, grupy interesów i nacisku, zakres swobód i praw obywateli, rola opinii publicznej, struktury społeczne, grupy rządzące.

⁶ B. Buzan, O. Weaver, J. de Wilde, *Environmental, Economic and Societal Security*, Copenhagen 1995.

⁷ F. B. Adamson, *Crossing Borders. International Migration and National Security*, „International Security” 2006, Vol. 31, No. 1, s. 165–199. Zob. np. twierdzenia dwóch czołowych współczesnych neorealistów na temat wpływu lobby izraelskiego na politykę bliskowschodnią USA w: J. J. Mearsheimer, S. M. Walt, *The Israel Lobby and US Foreign Policy*, „Faculty Research Working Papers Series”, RWP06-011, Harvard University, March 2006.

⁸ Nt. czynnika militarnego w polityce państw zob. np.: B. Balcerowicz, *Sity zbrojne w państwie i stosunkach międzynarodowych*, Warszawa 2006.

Do grupy uwarunkowań wewnętrznych subiektywnych zalicza się percepcję środowiska międzynarodowego przez społeczeństwo i kręgi rządzące oraz postawy społeczne wobec innych państw i narodów, tożsamość roli międzynarodowej i koncepcję polityki zagranicznej analizowanego podmiotu oraz jakość i aktywność własnej służby zagranicznej i dyplomacji.

Postrzeganie środowiska międzynarodowego zależne jest od kultury politycznej⁹ i poziomu wykształcenia społeczeństwa, reprezentowanego przez społeczeństwo systemu wartości oraz przekonań religijnych i dominującej ideologii, a także, jak podkreśla Józef Kukułka, od dystansu (bliższy lub dalszy, subregionalny lub regionalny), geopolityki (wielkość i charakter sąsiadów, zakres i intensywność stosunków między nimi), poziomu cywilizacji (podobny lub różny, wyższy lub niższy). Istota procesu postrzegania nie sprowadza się do kształtowania wizerunków podmiotów i zjawisk środowiska tylko w kategoriach filozoficzno-psychologicznych, ale wyraża aktywny stosunek obserwującego podmiotu do obserwowanej rzeczywistości¹⁰. Na percepcję wpływ mają stereotypy utrwalone w społeczeństwie, ukształtowane w dużej mierze przez doświadczenia historyczne. Istotne znaczenie ma także tożsamość roli międzynarodowej podmiotu, oznaczająca rolę, jaką obmyśla on dla siebie jako. Jest ona konsekwencją świadomej aktywności danego aktora¹¹. Ważnym czynnikiem jest samopostrzeganie narodu na podstawie odrębności wobec innych i cech przypisywanych przez inne narody. Na znaczenie tożsamości w kształtowaniu polityki zagranicznej państwa zwraca uwagę nurt konstruktywizmu, rozwijający się w naukach o stosunkach międzynarodowych od lat 80. Jeden z czołowych przedstawicieli tego podejścia – Alexander Wendt twierdzi, iż interesy państwa, a co za tym idzie, jego działania są determinowane przez tożsamość państwa. Wprowadza on podział na tożsamość społeczną, odnoszącą się do statusu, roli lub osobowości, które społeczność międzynarodowa przypisuje państwu oraz tożsamość zbiorową państwa, która odnosi się do wewnętrznych czynników ludzkich, materialnych, ideologicznych i kulturowych, sprawiających, że państwo jest, jakie jest¹². W podejściu Wendta dominują czynniki wewnętrzne, natomiast inny konstruktywista Peter Katzenstein w większym stopniu skupia się na normach międzynarodowych w kształtowaniu tożsamości i interesów państw¹³. Tożsamość danego podmiotu znajduje odzwierciedlenie w koncepcji jego polityki zagranicznej, rozumianej jako przemyślany, wyobrażony stan rzeczy i spraw, który powinien stać się realny. Mają one charakter ról deklarowanych.

⁹ M. W. Samson III, S. G. Walker, *Cultural Norms and National Roles: a Comparison of Japan and France*, [w:] *Role Theory and Foreign Policy Analysis...*, s. 105–122.

¹⁰ J. Kukułka, *Teoria stosunków międzynarodowych*, Warszawa 2000, s. 124 i nast.

¹¹ Idem, *Wstęp do nauki o stosunkach międzynarodowych*, Warszawa 2003, s. 179–192; S. Bieleń, *Tożsamość międzynarodowa Federacji Rosyjskiej*, Warszawa 2006.

¹² A. Wendt, *Anarchy is What States Make of It: the Social Construction of Power Politics*, „International Organization” 1992, Vol. 48, No. 2, s. 391–425.

¹³ P. J. Katzenstein, *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*, New York 1996.

Dla ról międzynarodowych podmiotu, zwłaszcza ról rzeczywistych nie bez znaczenia jest jakość i aktywność służby zagranicznej oraz dyplomacji. Chodzi tu o indywidualnych przywódców i system organizacyjny służby zagranicznej i dyplomacji oraz o predyspozycje osób zatrudnionych w resorcie spraw zagranicznych. Wpływ cech charakteru osób podejmujących decyzje w polityce zagranicznej analizuje szczegółowo nurt behawioralny w nauce o stosunkach międzynarodowych. Zgodnie z badaniami koncentrującymi się na analizie procesu decyzyjnego na poziomie państwa, zachowanie tego pomiotu jest odzwierciedleniem działań tych, którzy występują w jego imieniu. Państwem są więc decydenci. Istnieje grupa autorów, która ogranicza swe badania do zależności między sposobem postrzegania rzeczywistości, systemu przekonań oraz typami osobowości decydentów a polityką zagraniczną państwa. Inna grupa jednak poszerza zakres analizy uwarunkowań polityki zagranicznej państw, umieszczając decydentów w określonym kontekście decyzyjnym (środowisku) i rozpatruje ich decyzje w ścisłym związku z tym kontekstem. Kontekstem decyzyjnym nie jest to wszystko, co istnieje wokół decydenta, ale to, co postrzegają decydenci w otaczającej rzeczywistości i jak reagują na tę rzeczywistość. Badacze behawioralni, tacy jak Richard C. Snyder, Burton Sapin, Margaret G. Herman, poszukują regularności, powtarzalności w zachowaniu państw, jako funkcji oddziaływania na ich decydentów i sposobu definiowania przez nich swej sytuacji decyzyjnej¹⁴.

Obok czynników wewnętrznych bardzo duże znaczenie dla ról międzynarodowych podmiotu ma także środowisko, w którym funkcjonuje, a więc determinanty zewnętrzne (międzynarodowe). Podobnie jak w przypadku uwarunkowań wewnętrznych, można je podzielić na dwie grupy uwarunkowań: obiektywne i subiektywne. Do grupy uwarunkowań zewnętrznych obiektywnych zalicza się: trend ewolucji środowiska międzynarodowego, pozycję podmiotu w systemie stosunków międzynarodowych, strukturę i zasięg umownych powiązań międzynarodowych oraz obowiązujące prawo międzynarodowe.

Trend ewolucji środowiska międzynarodowego oznacza procesy międzynarodowe, które mają wpływ na działania różnych aktorów stosunków międzynarodowych i podlegają internalizacji na poziomie regionalnym lub globalnym. Determinują one zachowania różnych podmiotów stosunków międzynarodowych, a w konsekwencji wpływają na deklarowane i odgrywane przez nich role. Stopień wpływu trendów w środowisku międzynarodowym na role danego aktora będzie zależał od jego pozycji w systemie stosunków międzynarodowych. Podmiot stosunków międzynarodowych o silniejszej pozycji jest raczej twórcą nowych trendów lub przynajmniej przyczynia się do ich rozwoju, natomiast podmiot o pozycji słabej nie ma wpływu na zmiany ładu międzynarodowego, jest za to bardziej podat-

¹⁴ S. Sałajczyk, *Nurt scjentystyczny w amerykańskiej nauce o stosunkach międzynarodowych*, [w:] *Zmienność i instytucjonalizacja stosunków międzynarodowych*, red. J. Kukułka, Warszawa 1988, s. 63–79; R. C. Snyder, H. W. Bruck, B. Sapin, with new chapters by V. M. Hudson, D. H. Chollet, J. M. Goldgeier, *Foreign policy decision-making: revisited*, New York 2002; M. G. Hermann, *Foreign Policy Orientations and the Quality of Foreign Policy Decisions*, [w:] *Role Theory and Foreign Policy Analysis...*, s. 123–140.

ny na ich konsekwencje. Pozycja w stosunkach międzynarodowych jest niezwykle ważnym czynnikiem dla kształtowania ról aktora międzynarodowego¹⁵. Zauważyć należy jednak, iż podmiot jest do pewnego stopnia ograniczony w formułowaniu swoich ról i ich realizowaniu poprzez prawo międzynarodowe. Chodzi tu zarówno o zobowiązania prawnomiędzynarodowe dwu- i wielostronne, które zaciągnął, jak i normy imperatywne, bezwzględnie obowiązujące, tzw. normy *ius cogens*.

Ostatnia grupa uwarunkowań ról międzynarodowych – zewnętrzne subiektywne zawiera następujące czynniki: międzynarodową percepcję danego podmiotu, tożsamość ról międzynarodowych innych podmiotów i ich koncepcje polityki zagranicznej oraz jakość i aktywność służby zagranicznej i dyplomacji innych podmiotów. Są one analogiczne do czynników wewnętrznych subiektywnych. W tym kontekście jednak dotyczą innych podmiotów stosunków międzynarodowych.

W niniejszym opracowaniu analizie zostaną poddane jedynie uwarunkowania obiektywne ról międzynarodowych Unii Europejskiej.

Uwarunkowania wewnętrzne ról międzynarodowych UE

Unia Europejska obejmuje państwa leżące w zachodniej i środkowej części kontynentu europejskiego, od Portugalii i Irlandii po Estonię, Bułgarię i Grecję oraz Cypr, geograficznie przynależący do Azji. W 1993 r., powstała na mocy Traktatu z Maastricht podpisanego 7 lutego 1992 r., Unia Europejska obejmowała 12 państw Europy Zachodniej, rozciągających się na powierzchni 2354,8 tys. km² (bez departamentów zamorskich Francji). Po rozszerzeniach w latach 1995, 2004 i 2007 Unia grupuje 27 państw o łącznej powierzchni 4242 tys. km²¹⁶. Granice zewnętrzne Unii Europejskiej przebiegają na styku przez morze z krajami muzułmańskimi na południu i południowym-wschodzie, a na wschodzie z krajami, w których dominuje prawosławie. Są to w większości państwa niestabilne politycznie, z dużymi problemami gospodarczymi i społecznymi. Na północy UE graniczy ze zintegrowaną w ramach Europejskiego obszaru gospodarczego Norwegią, niejako wewnątrz znajdują się otoczone przez państwa Unii – Szwajcaria i Lichtenstein. Kraje członkowskie UE położone są w większości na terenach nizinnych i wyżynnych i znajdują się w umiarkowanej strefie klimatycznej (nie licząc północnych terytoriów Szwecji i Finlandii). Dzięki temu posiadają korzystne warunki do rozwoju rolnictwa. Ogólnie rzecz ujmując, dysponują własnymi złożami większości surowców mineralnych, ale poza Wielką Brytanią nie posiadają znaczących złóż ropy naftowej i gazu ziemnego i z tego też powodu są uzależnione od importu tych surowców energetycznych, głównie z krajów Afryki Północnej, Bliskiego Wschodu i z Rosji.

W 1993 r. w 12 krajach Unii Europejskiej mieszkało ok. 360 mln ludzi, a po rozszerzeniach w 2008 r. liczba mieszkańców wzrosła do 491 mln, co stano-

¹⁵ Z. J. Pietraś, *op. cit.*, s. 21.

¹⁶ *The World Factbook*, Central Intelligence Agency, www.cia.gov (IV 2008).

wi ok. 8% ludności świata. Obecny potencjał ludnościowy plasuje UE na trzecim miejscu w świecie, po Chinach i Indiach; jest większy niż liczba ludności USA. Cechą potencjału demograficznego UE jest jednak niski przyrost naturalny (średnio 0,12% w połowie 2008 r.), a wielu krajach Unii wręcz ujemny (najniższy w Bułgarii -0,837%, na Łotwie -0,648%, w Estonii -0,635%, w Republice Czeskiej -0,071%, w Polsce -0,046%, w Niemczech -0,033%)¹⁷. Istnieje więc tendencja „starzenia się” społeczeństw. Wysoki przyrost naturalny występuje jedynie w Irlandii (1,143%), we Francji (0,588%) Holandii (0,464%), Danii (0,311%) i Wielkiej Brytanii (0,275%)¹⁸, ale należy zwrócić uwagę, że dokonuje się on głównie wśród imigrantów¹⁹. Generalnie liczba urodzeń w UE spada (w 2007 r. wynosiła 10 urodzeń na 1000 mieszkańców), ale jej mieszkańcy żyją coraz dłużej (w 2007 r. przeciętna długość życia wynosiła 78,7 lat)²⁰. Z szacunków demograficznych wynika, że ta tendencja utrzyma się w najbliższych latach, co będzie powodować spadek wielkości siły roboczej, a to może utrudniać dalszy wzrost gospodarczy, zwłaszcza w zestawieniu z dynamicznie rozwijającymi się krajami Azji (Chiny, Indie oraz państwa Azji Południowo-Wschodniej) oraz Bliskiego Wschodu, w których występuje duży przyrost liczby ludności²¹. W tej sytuacji Europie potrzebne jest połączenie imigracji i wykwalifikowanej siły roboczej, stałe podnoszenie kwalifikacji, zwiększanie aktywności zawodowej kobiet i liczby osób pracujących w niepełnym wymiarze po osiągnięciu wieku emerytalnego.

Unia Europejska dysponuje potężnym i stale unowocześnianym potencjałem gospodarczym i naukowo-technicznym²². Realizowana od początku lat 50. XX w. integracja ekonomiczna stosunkowo szybko zaczęła przynosić wymierne korzyści. Od 1 stycznia 1999 r. 12 państw członkowskich (bez Wielkiej Brytanii, Szwecji i Danii) przyjęło wspólną walutę, euro, a trzy lata później zaczęło stosować ją w transakcjach gotówkowych. Z dniem 1 stycznia 2007 r. dołączyła do nich Słowenia, a rok później Cypr i Malta. Wewnętrzna integracja była wspomagana zewnętrznymi politykami ekonomicznymi (przede wszystkim wspólną polityką handlową). Dodatkowym czynnikiem wspomagania rozwoju i zwiększania potencjału gospodarczego UE były kolejne rozszerzenia. Przyjęcie w 1995 r. w skład UE trzech wysokorozwiniętych krajów EFTA (Szwecji, Finlandii i Austrii), a następnie

¹⁷ Dane za 2007 r. *The World Factbook*, *ibidem*.

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ Tendencja ta nie dotyczy Francji, w której dzieci imigrantów stanowią tylko 20% noworodków. Przyczyną zwiększenia liczby urodzeń jest prorodzinna polityka kolejnych rządów francuskich, poczynając od początku lat 80. i akceptacja nowego modelu rodziny (niepełnej). W 1987 r. parlament przyjął fundamentalną ustawę uznającą za rodzinę osoby samotnie wychowujące dzieci oraz związki pozamałżeńskie. Tym samym uzyskali oni te same prawa (także do zasiłków), jakimi cieszyły się rodziny tradycyjne. Zob. A. Napiórkowska, *Dlaczego Francja ma tyle dzieci*, „Gazeta Wyborcza”, 31 X 2007.

²⁰ *The World Factbook*...

²¹ Szerzej nt. prognoz demograficznych w perspektywie długoterminowej zob. *World Population 2004*, United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, www.unpopulation.org.

²² Szerzej na temat tego drugiego elementu potencjału UE zob.: D. Milczarek, *Unia Europejska we współczesnym świecie*, Warszawa 2005, s. 52-57. Autor ten używa terminologii „potencjał naukowo-technologiczny”.

w 2004 i 2007 r. dziesięciu państw Europy Środkowej oraz Cypru i Malty, znacznie poszerzyło wspólny rynek i zwiększyło dynamikę wzrostu ekonomicznego.

Unia Europejska jest potentatem ekonomicznym, którego potencjał gospodarczy – choć bardzo zróżnicowany między krajami Europy Zachodniej, a nowo przyjętymi z Europy Środkowej – generalnie bazuje na nowoczesnej produkcji i rozwoju usług. Jej wzrastający potencjał obrazują wskaźniki rozwoju. Według danych Międzynarodowego Funduszu Walutowego, produkt krajowy brutto UE (mierzony przez PPP – parytet siły nabywczej) wzrósł w latach 1993–2007 z 7,7 bln dolarów do ponad 14,9 bln dolarów, co stanowiło przyrost o blisko 97%. Udział UE w światowym produkcie brutto wynosił w: 1993 r. – 25,04%, w 1995 r. – 24,74%, w 2004 r. – 22,12%, a 2007 r. – 20,67%. W większości opracowań ekspertów Unia Europejska jest prezentowana jako druga po Stanach Zjednoczonych potęga gospodarcza świata. Przesądza o tym nie jej globalny produkt brutto (który przewyższa amerykański), lecz niższy PKB na jednego mieszkańca. Jednak UE wyprzedza USA pod względem udziału w globalnej produkcji przemysłowej. Według danych Banku Światowego, całkowity produkt brutto krajów UE liczony metodą PPP wyniósł w 2006 r. 21,7% w światowym produkcie brutto, podczas gdy Stanów Zjednoczonych był o 2% mniejszy (19,7%)²³. Państwa członkowskie Unii Europejskiej dążą do utrzymania i przyspieszania rozwoju ekonomicznego i cywilizacyjnego zdając sobie sprawę z potrzeby zwiększania inwestycji na badania naukowe i rozwój. W latach 1991–2000 wydatkowano na te cele tylko od 0,90% PKB do 0,73% PKB. W marcu 2000 r. Rada Europejska przyjęła Strategię lizbońską, która zakłada przyspieszenie rozwoju ekonomicznego Europy, opartego na innowacyjnej wiedzy, tworzenie nowych miejsc pracy i zapewnienie trwałej prosperity w Europie; wszystko to miało zapewnić zbudowanie do 2010 r. najbardziej konkurencyjnej gospodarki na świecie. W tym celu zapowiedziano przeznaczanie na szeroko zakrojone badania naukowe 3% PKB. Postęp we wdrażaniu tej strategii jest jednak zbyt powolny. W 2004 r. na ten cel UE przeznaczyła 1,9% PKB (tyle co w 1995 r.). Nadal w UE przeznacza się na badania mniej funduszy niż w Stanach Zjednoczonych; w 2007 r. inwestycje na badania nie przekraczały 2% PKB; wydaje się to mało w porównaniu z 2,5% PKB w USA i 3% w Japonii. Tempo rozwoju UE nie jest zbyt wysokie i w latach 1993–2007 wynosiło średnio 2,6%. Było nieco niższe niż rozwój w USA (blisko 3% rocznie w tym okresie)²⁴. Tym niemniej rozwój krajów UE jest bardziej równomierny w różnych sektorach gospodarki i ma na celu wyrównywanie różnic między regionami. Duże środki finansowe Unia przeznacza na stymulowanie rozwoju regionów słabiej rozwiniętych. Ponadto Unia Europejska realizuje model rozwoju socjalnego przeznaczając duże sumy na opiekę socjalną.

Potencjał militarny Unii Europejskiej mierzony jako zbiorcza statystyczna suma mocno zróżnicowanych wskaźników dla jej państw członkowskich, wygląda dość pokaźnie. Wątpliwość jednak powstaje przy ocenie posiadanych przez Unię

²³ *The World Bank*, www.siteresources.worldbank.org (X 2007).

²⁴ *Eurostat Year Book 2006-07*, Nr KS-CD-06-001, s. 250.

zdolności do jego efektywnego użycia, w sytuacji nieposiadania autonomicznych sił zbrojnych i jednolitej polityki obronnej. UE nie jest zintegrowana na płaszczyźnie polityczno-wojskowej, tak jak w sferze gospodarczej²⁵. Ponadto trzeba zauważyć, że rozwijana od 1999 r. Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony²⁶ – wbrew nazwie nie zakłada obrony terytorialnej, a przede wszystkim prowadzenie operacji reagowania kryzysowego poza obszarem jej państw członkowskich. Uwzględniając te zastrzeżenia należy jednak odnotować podstawowe wskaźniki charakteryzujące potencjał militarny UE. Stwarzają one na razie tylko nominalną pozycję militarną, która przy zapowiadanych przez państwa członkowskie wypracowaniu efektywnej polityki obronnej prowadzącej do wspólnej obrony, może być elementem realnej pozycji UE dającej podstawę do jej wykorzystywania na arenie międzynarodowej. Do tego jednak potrzeba będzie wprowadzenia w życie postanowień projektu Traktatu Reformującego, podpisanego 13 grudnia 2007 r., w którym przewidziano klauzulę solidarności wzorowaną na *casus foederis* charakterystycznym dla sojuszy polityczno-wojskowych. Norma ta ma zobowiązać wszystkie państwa członkowskie do udzielenia pomocy wszelkimi dostępnymi środkami, w tym wojskowymi, w razie napaści zbrojnej na jedno lub kilka z nich.

Łączne siły zbrojne 27 państw należących do UE liczą ponad 2 mln żołnierzy, czyli mniej więcej połowę wielkości sił zbrojnych NATO. Jest to o ok. jedną czwartą więcej niż armia USA, a 2,5 raza więcej niż siły zbrojne Rosji i niewiele mniej niż armia ChRL. Liczby te nie przemawiają jednak na korzyść Unii Europejskiej, gdyż ta armia ustępuje w zakresie zdolności bojowych każdej z armii wymienionych wyżej mocarstw. Armie narodowe państw członkowskich Unii są bardzo zróżnicowane, nie tylko pod względem wielkości i uzbrojenia, ale i poziomu wyszkolenia, organizacji systemów dowodzenia, powiązania z obroną cywilną itp. wskaźników. To sprawia, że w ramach Unii istnieją duże dysproporcje w jakości poszczególnych armii narodowych, a także braki w zasobach zdolnościach do prowadzenia operacji szybkiego reagowania i interwencji poza europejskim teatrem działań. Największe i najlepiej wyszkolone armie posiadają Francja, Niemcy i Wielka Brytania. Bardzo istotnym jakościowym składnikiem potencjału militarnego Francji i Wielkiej Brytanii jest posiadanie broni nuklearnej. Innym miernikiem potencjału militarnego jest wysokość wydatków na cele wojskowe. Nakłady na cele zbrojeniowe w krajach Unii Europejskiej, zgodnie z trendem ogólnoswiatowym, spadały przez lata 90. W niektórych państwach, jak np. w RFN zmniejszyły się nawet o połowę. Dopiero od 2000 r. zaczął się w krajach członkowskich Unii trend wzrostowy, przyspieszony po zamachach terrorystycznych w USA z 11 września 2001 r. Generalnie wydatki na cele wojskowe w UE stanowią ok. jedną trzecią (proporcja 1:2,7) nakładów ponoszonych przez USA. Podobnie niekorzystnie wyglądają wydatki wojskowe mierzone w proporcji do PKB. Średnia unijna wynosi ok. 2% (w USA ok. 4%), a w RFN tylko 1,4%. Jeśli chodzi o wydatki wojskowe *per capita* w przyjętych

²⁵ D. Milczarek, *op. cit.*, s. 58.

²⁶ R. Zięba, *Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony*, Warszawa 2005, s. 6–7.

w latach 2004 i 2007 nowych państw członkowskich UE, to oscylują wokół średniej unijnej lub ją przekraczają (np. Republika Czeska). Także wydatki wojskowe w Unii w przeliczeniu na jednego mieszkańca są znacznie niższe niż w USA; największe są we Francji i Wielkiej Brytanii – ponad 600 dolarów, a zamożnych Niemczech – ok. 300 dolarów²⁷. Kraje UE posiadają dość duży potencjał przemysłu zbrojeniowego, a niektóre firmy europejskie należą do czołówki światowej (wśród 20 największych firm zbrojeniowych świata, 7 to przedsiębiorstwa zachodnioeuropejskie). Jednak, pomimo podejmowanych od połowy lat 90. wysiłków konsolidacyjnych i na rzecz stworzenia jednolitego systemu badań, zamówień i zaopatrzenia w sprzęt wojskowy, nie przynosi to pożądanych rezultatów²⁸. Działające poza jednolitym rynkiem firmy zbrojeniowe konkurują między sobą, a to sprawia, że nie można ustanowić skutecznej polityki zbrojeniowej. W rezultacie europejski przemysł zbrojeniowy nie jest mocnym elementem potencjału militarnego UE.

Kolejnym uwarunkowaniem wewnętrznym jest system społeczno-polityczny. System instytucjonalny UE jest bardzo specyficzny, ponieważ taki charakter ma cała Unia. Jest ona strukturą hybrydową, a jej system instytucjonalny systematycznie się zmienia. Zgodnie z Traktatem z Maastricht w skład UE weszły jako „podstawa”: Wspólnota Europejska (dawna Europejska Wspólnota Gospodarcza), Europejska Wspólnota Węgla i Stali, która z dniem 23 lipca 2002 r. włączona została w skład WE oraz Europejska Wspólnota Energii Atomowej (Euratom); a także „polityki i formy współpracy” umiejscowione w drugim i trzecim filarze Unii, tj. Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa oraz współpraca w dziedzinach wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. Zgodnie z nowelizacją wprowadzoną Traktatem Amsterdamskim, w trzecim filarze Unii pozostała tylko współpraca policyjna i sądowa w sprawach karnych, a reszta spraw tego filaru została włączona do kompetencji WE. Dla roli międzynarodowej Unii Europejskiej zasadnicze znaczenie ma nie jej charakter prawny, w sprawie którego trwają spory między prawnikami, lecz posiadane przez Unię trzy zdolności: do działań międzynarodowych; do reprezentowania siebie w stosunkach międzynarodowych i utrzymywania stosunków dyplomatycznych; do zawierania umów międzynarodowych. To one sprawiają, że Unia Europejska posiada atrybuty czyniące z niej istotnego aktora międzynarodowego i pozwalające jej aktywnie uczestniczyć w stosunkach międzynarodowych i odgrywać znaczące role międzynarodowe²⁹. W praktyce zasadnicze znaczenie ma system organów reprezentujących UE w stosunkach zewnętrznych a także mających kompetencje w zakresie WPZiB. Poza rolami ekonomicznymi kształtowanymi w pierwszym filarze (czyli w WE), pozostałe role międzynarodowe UE są kształtowane przez organy drugiego filaru, które podejmują decyzje na zasadzie współpracy międzyrządowej. Generalnie można stwier-

²⁷ D. Milczarek, *op. cit.*, s. 63–64.

²⁸ *Ibidem*, s. 62. Szerzej zob.: I. Słomczyńska, *Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony: uwarunkowania – struktury – funkcjonowanie*, Lublin 2007, s. 307–321.

²⁹ *Ibidem*, s. 239–244.

dzić, że decydujące znaczenie dla ról międzynarodowych UE mają następujące jej organy: Rada Europejska, Rada UE i jej organy (Komitet Stałych Przedstawicieli – COREPER, Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa – COPS), Sekretariat Generalny Rady UE, Wysoki Przedstawiciel do spraw WPZiB, Komisja i zmieniająca się co pół roku prezydencja. Ważną rolę pełnią też organy pracujące na rzecz Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony działające w ramach Rady i Sekretariatu Generalnego i samodzielne agencje (Europejska Agencja Obrony, Centrum Satelitarne UE, Instytut UE Studiów nad Bezpieczeństwem)³⁰. Pewną rolę odgrywa także Parlament Europejski³¹.

Uwarunkowania zewnętrzne ról międzynarodowych UE

Trendy w środowisku międzynarodowym po zakończeniu zimnej wojny ulegają zmianom. W pierwszym okresie po rozpadzie ZSRR i bloku wschodniego, a także po zakończeniu dwublokowej rywalizacji, dotychczas skonfliktowane państwa przeszły do współpracy i poprawy wzajemnych relacji. Pojawiały się wówczas twierdzenia, iż świat wkroczył w fazę pokoju i bezpieczeństwa, czego najbardziej wymownym przykładem była powszechnie znana książka Francisa Fukuyamy *Koniec historii* (1992)³². Twierdzenia te okazały się błędne. Na świecie pojawiły się nowe wyzwania i zagrożenia dla bezpieczeństwa międzynarodowego. Istotnym zagrożeniem, wywołującym zaniepokojenie społeczności międzynarodowej, stał się fundamentalizm islamski. Wymierzony w dużej mierze przeciwko tzw. cywilizacji zachodniej stał się jednym z największych zagrożeń dla bezpieczeństwa Europy Zachodniej. Potęguje go duża liczba migrantów-muzułmanów przybywających do państw unijnych, którzy nie asymilują się ze społeczeństwem kraju do którego przybywają, a nierzadko przejawiają wobec niego wrogie postawy. Liczbę imigrantów w państwach zachodnioeuropejskich potęguje trudna sytuacja ekonomiczna większości państw bliskowschodnich, afrykańskich, azjatyckich i południowoamerykańskich. Stąd dużym wyzwaniem dla Unii Europejskiej pozostaje poprawa sytuacji gospodarczej w tych regionach, a także ich stabilizacja polityczna, tak by liczba imigrantów nie przybrała formy lawinowej.

Od zakończenia zimnej wojny zmianie uległy także tendencje do współpracy wielostronnej na poziomie globalnym. Największe państwa świata, skłonne do kooperacji w pierwszej połowie lat 90. XX w. wyraźnie przeszły do realizacji egoistycznych interesów. Najbardziej widoczne stało się to w przypadku największego mocarstwa, jakie wyłoniło się po zakończeniu zimnej wojny – Stanów Zjednoczo-

³⁰ G. Müller-Brandeck-Bocquet, *The New CFSP and ESDP Decision-Making System of the European Union*, „European Foreign Affairs Review” 2002, Vol. 7, No. 3, s. 257–282.

³¹ R. Zięba, *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, Warszawa 2007, s. 61–72.

³² F. Fukuyama, *Koniec historii*, Poznań 1996.

nych. Ich jednostronne metody działania w polityce zagranicznej i łamanie zasad prawa międzynarodowego spotykają się z wyraźną krytyką społeczności międzynarodowej³³. W konsekwencji pozycja USA na arenie międzynarodowej spada, wzrasta natomiast znaczenie takich państw, jak Chiny, Indie i Rosja.

Pozycję międzynarodową Unii Europejskiej można ocenić jako wysoką ze względu na jej nadrzędną rolę w międzynarodowych stosunków gospodarczych; duże zaangażowanie na rzecz współpracy międzynarodowej oraz pokoju w Europie i w świecie, a także duży prestiż międzynarodowy jako cywilnego mocarstwa. Unia Europejska zajmuje pierwsze miejsce w świecie w handlu towarami i usługami. Posiada wyraźną przewagę nad USA w zakresie eksportu towarów, oraz eksportu i importu usług, natomiast niewiele tylko ustępuje im w zakresie importu towarów³⁴. Unia jest największym eksporterem bezpośrednich inwestycji zagranicznych (FDI) poza obszar jej państw członkowskich³⁵, a także największym na świecie donatorem pomocy rozwojowej i humanitarnej³⁶. Osiągnięcia UE na płaszczyźnie integracji ekonomicznej, systematyczne przyczynianie się do podniesienia standardu życia jej obywateli, a także bardzo silna pozycja w gospodarce światowej, czynią z Unii atrakcyjnego partnera do współpracy dla wielu państw świata. O przystąpienie do tego ugrupowania zabiegały skutecznie inne państwa europejskie, a niektóre wciąż o to zabiegają. Trudne rokowania akcesyjne prowadzi z UE Turcja, a przystąpieniem są zainteresowane także państwa pozaeuropejskie, takie jak Maroko i Izrael. Unia Europejska jest także nie tylko ważnym partnerem gospodarczym państw z innych kontynentów, ale atrakcyjnym wzorcem pomyślnej i kompleksowej integracji³⁷. Na rozwiązaniach europejskich wzorują się m.in. państwa Ameryki Łacińskiej, intensywnie rozwijające swoje regionalne struktury integracyjne. Wysoki prestiż międzynarodowy Unii Europejskiej jako cywilnego mocarstwa stanowi odbicie jej osiągnięć w procesie integracji Europy, międzynarodowej pozycji i roli gospodarczej oraz politycznej w świecie, a także generalnie pozytywnej oceny reprezentowanej przez nią kultury i cywilizacji europejskiej.

Ważnym uwarunkowaniem zewnętrznym dla aktywności międzynarodowej Unii Europejskiej są imperatywne normy powszechnie obowiązującego prawa międzynarodowego (*ius cogens*) zawarte w Karcie Narodów Zjednoczonych. Unia, podobnie jak jej państwa członkowskie, deklaruje respektowanie tych norm i postępowanie zgodnie z duchem Karty NZ i uchwałami KBWE/OBWE. UE jest także związana normami o prawnomiędzynarodowej ochronie praw człowieka, oraz o Międzynarodowym Trybunale Karnym czy Protokołem z Kioto (o ochronie środowiska naturalnego). Ponadto Unia Europejska utrzymuje stosunki dyplomatyczne za pośrednictwem Wspólnoty Europejskiej z większością państw świata.

³³ Zob. ciekawą analizę na ten temat: Z. Brzeziński, *Druga szansa*, Warszawa 2007.

³⁴ *International Trade Statistics 2006*, WTO, Geneva 2006, s. 67.

³⁵ *World Investment Report 2007*, UNCTAD, www.unctad.org (XI 2007).

³⁶ R. Zięba, *Unia Europejska jako aktor stosunków międzynarodowych*, Warszawa 2003, s. 251–254.

³⁷ *Ibidem*, s. 245–247.

Przedstawicielstwa zagraniczne, w formie delegacji Komisji Europejskiej, są także utrzymywane przy najważniejszych organizacjach międzynarodowych, systemu ONZ i organizacja regionalnych³⁸.

Wpływ uwarunkowań obiektywnych ról międzynarodowych Unii Europejskiej na efektywność jej ról rzeczywistych

Uwarunkowania obiektywne polityki zagranicznej Unii Europejskiej dają jej możliwości zajmowania wysokiej pozycji na arenie międzynarodowej i odgrywania szeregu ról politycznych, ekonomicznych, kulturowych, a nawet wojskowych, a tym samym oddziaływania na cały ład międzynarodowy. Biorąc pod uwagę wielkość terytorium Unii Europejskiej zajmuje siódme miejsce w świecie, a pod względem potencjału ludnościowego – trzecie. Unia jest podmiotem o bardzo wysokim stopniu rozwoju ekonomicznego, a wiele wskaźników plasuje ją na pierwszym miejscu w skali świata.

Potencjału tego Unia Europejska nie potrafi jednak efektywnie wykorzystywać. Wprawdzie zajmuje centralną pozycję w Europie i odgrywa jedną z głównych ról międzynarodowych we współczesnym świecie, ale w systemie międzynarodowych stosunków politycznych nie jest to rola przywódcza ani hegemoniczna. Unia ustępuje pod tym względem wciąż dominującym na arenie międzynarodowej Stanom Zjednoczonym. Jest to przede wszystkim wynikiem specyficznego systemu instytucjonalnego UE, który skuteczności działań zewnętrznych Unii nie sprzyja, zwłaszcza w zakresie klasycznej polityki zagranicznej i polityki bezpieczeństwa. Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa ma charakter współpracy międzyrządowej, z mało znaczącymi elementami uwspólnotowienia i uelastycznienia (np. wprowadzone Traktatem amsterdamskim konstruktywne wstrzymanie się od głosu)³⁹. Już w latach 90. XX w. Christopher Hill pisał, że polityka zagraniczna Unii Europejskiej cechuje się „luką między zdolnościami a oczekiwaniami”⁴⁰. Rozbieżność ta jest w znacznej części wynikiem specyficznej „dwoistej” natury systemu polityki zagranicznej UE⁴¹. Polityka zagraniczna Unii Europejskiej traktowana jest jako dziedzina współpracy politycznej, choć w dużej części swej działalności wykorzystuje ona równolegle ze środkami dyplomatycznymi i propagandą, instrumenty gospodarcze, traktatowo przypisane do pierwszego filaru UE⁴².

³⁸ S. Biernat, *Źródła prawa Unii Europejskiej*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, red. J. Barcz, Warszawa 2002, s. 190–191; A. Mignotti, *The EU's Power in External Relations*, „The International Spectator” 2002, Vol. 37, No. 3, s. 109–112.

³⁹ A. Missiroli, *CFSP, defence and flexibility*, „Chaillot Paper” 2000, No. 38.

⁴⁰ Ch. Hill, *Closing the Capabilities-Expectations Gap*, [w:] *A Common Foreign Policy for Europe?: Competing Vision of CFSP*, red. J. Petersen, H. Sjørnsen, London 1998, s. 57.

⁴¹ J. Monar, *Institutional Constraints of the European Union's Mediterranean Policy*, „Mediterranean Politics” 1998, Vol. 3, No. 2, s. 39–60.

⁴² K. E. Smith, *The Instruments of European Union Foreign Policy*, [w:] *Paradoxes of European*

W praktyce, rozdzielenie kwestii gospodarczych i zewnętrznych politycznych nie jest w pełni możliwe i nieuchronnie decyzje podjęte w pierwszym i drugim filarze, w większym bądź mniejszym stopniu, pokrywają się⁴³. Jednak struktury obu filarów posiadają różne podstawy prawne, różne procedury decyzyjne, różne reprezentacje, instrumenty działania i implementacji oraz kontroli demokratycznej. Ta dwoistość systemu unijnego powoduje nadzwyczajną kompleksowość tworzenia polityki zagranicznej UE oraz jej implementacji. Brak jednolitej struktury oraz władz na wzór organizacji państwowej jest przyczyną nieskuteczności działań politycznych Unii Europejskiej na arenie międzynarodowej. W rzeczywistości, polityka ta zależna jest od porozumienia państw członkowskich, rodzaju kompromisu, jaki między sobą zawierają, jak również od zdolności instytucjonalnej WPZiB. Jak pokazuje praktyka, w niektórych przypadkach dochodzi nie tylko do rywalizacji polityków państw członkowskich, ale także do znaczącego braku jednomyślności pomiędzy poszczególnymi instytucjami UE. Ich nieskoordynowane działania opóźniają podjęcie decyzji bądź utrudniają implementację zaadoptowanych wcześniej postanowień⁴⁴.

Foreign Policy, red. J. Zielonka, Warszawa 1998, s. 67–85.

⁴³ U. Schmalz, *The Amsterdam Provisions on External Coherence: Bridging the Union's Foreign Policy Dualism*, „European Foreign Affairs Review” 1998, Vol. 3, No. 3, s. 421–441.

⁴⁴ J. Zajęc, *Rozwój polityki zagranicznej Unii Europejskiej*, „Przegląd Politologiczny” 2002, nr 1, s. 7–23.

Magdalena Bainczyk

**ASPEKTY PRAWNE EWOLUCJI
POLITYKI ZAGRANICZNEJ UE
– OD TRAKTATU KONSTYTUCYJNEGO
DO TRAKTATU LIZBOŃSKIEGO**

Wprowadzenie

„Okres refleksji” nad kierunkiem reform w Unii Europejskiej¹, po intensywnym okresie działań dyplomatycznych w okresie prezydencji Niemiec², został zakończony przyjęciem przez Radę Europejską w czerwcu 2007 r. Mandatu dla Konferencji międzyrządowej³, który określał ramy dla prac konferencji nad traktatem reformującym. Pomimo, że zrezygnowano z koncepcji konstytucyjnej⁴, punktem wyjścia dla prac konferencji był tekst Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy⁵ [dalej Traktat konstytucyjny lub TK].

¹ „Okres refleksji” został ogłoszony na szczycie Rady Europejskiej w czerwcu 2005 r. po negatywnym wyniku referendum ratyfikacyjnych we Francji i Holandii; *Deklaracja szefów państw lub rządów państw członkowskich Unii Europejskiej w sprawie ratyfikacji Traktatu ustanawiającego konstytucję dla Europy*, „Monitor Europejski” 2005, nr 14; zob. także pkt 42 i nast. *Konkluzji szczytu Rady Europejskiej w czerwcu 2006*, „Monitor Europejski” 2006, nr 27.

² J. Barcz, *Prezydencja niemiecka a stan debat o reformie Unii Europejskiej. Aspekty polityczno-prawne*, Warszawa 2007.

³ Tekst Mandatu Konferencji międzyrządowej dostępny na stronie: www.register.consilium.europa.eu/pdf/pl/07/st11/st11218.pl07.pdf.

⁴ W punkcie 3 Mandatu znajduje się stwierdzenie: „TUE i Traktat o funkcjonowaniu UE nie będą miały charakteru konstytucyjnego”. H. M. Hernig, *Europäisches Verfassungsrecht ohne Verfassung (svertrag)*, „Juris-tenzeitung” 2007, nr 19, s. 905, 909.

⁵ Dz.U. UE z 16 grudnia 2004 r., C 310, s. 11 i nast.

Celem artykułu jest próba odpowiedzi na pytanie, czy postanowienia odnoszące się do Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa [dalej wspólna polityka zagraniczna lub WPZiB], zawarte w Traktacie ustanawiającym Konstytucję uległy istotnym zmianom w trakcie prac konferencji międzyrządowej oraz w jaki sposób wprowadzono je do podstaw traktatowych Unii Europejskiej. Należy przy tym zaznaczyć, że literatura dotycząca Traktatu ustanawiającego Konstytucję⁶ jest bardzo obszerna, brak natomiast szerszych analiz Traktatu z Lizbony⁷. Ze względu na ograniczone ramy opracowania analiza obejmie jedynie niektóre aspekty wspólnej polityki zagranicznej, kwestia zmian we wspólnej polityce bezpieczeństwa i obrony nie zostanie poruszona.

Ramy prac konferencji międzyrządowej 2007

Kluczowym okresem dla kształtowania się traktatowych podstaw dla reformy Unii Europejskiej okazał się czas prezydencji Niemiec. Elementem programu prezydencji było m.in. zachowanie istoty Traktatu konstytucyjnego⁸. W programie prezydencji niemieckiej – „Europa powiedzie się wspólnie”, znalazło się m.in. stwierdzenie, że Traktat konstytucyjny przewiduje niezbędne reformy dla Europy, oparte na wartościach i sprawiedliwości społecznej, w tym także na umocnieniu wspólnej polityki zagranicznej⁹. Na konferencji prasowej z okazji przejścia przez Niemcy prezydencji minister spraw zagranicznych Steinmeier stwierdził, że pogląd Niemiec w sprawie Traktatu Konstytucyjnego jest znany, a przedmiotem obrad Rady Europejskiej w czerwcu 2007 r. nie będzie żaden nowy tekst traktatu¹⁰. Tak wyrażne

⁶ J. J. Węc, *Spór o kształt instytucjonalny Wspólnoty Europejskiej i Unii Europejskiej w latach 1950–2005*, Kraków 2006; J. Ziller, *Nowa Konstytucja europejska*, Warszawa 2006; *Konstytucja dla Europy*, red. S. Dudzik, Kraków 2005; R. Zięba, *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, Warszawa 2007; *Przyszły Traktat konstytucyjny. Zagadnienia prawno-polityczne, instytucjonalne i proces decyzyjny w UE*, red. J. Barcz, Warszawa 2004; *Unia Europejska w dobie reform*, red. C. Mik, Toruń 2004; Z. M. Doliwa-Klepacki, *Integracja europejska*, Białystok 2005; A. Podraza, *Unia Europejska w procesie reform traktatowych*, Lublin 2007; J. Barcz, *Przewodnik po Traktacie konstytucyjnym*, Warszawa 2005.

⁷ K. MiszczaK, *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa*, „Sprawy Międzynarodowe” 2007, nr 4, s. 105 i nast.; J. Barcz, *Przewodnik po Traktacie z Lizbony. Traktaty ustanawiające Unię Europejską*, Warszawa 2008; idem, *Poznaj Traktat z Lizbony*, Warszawa 2008.

⁸ F. C. Mayer, *Wege aus der Verfassung – Zur Zukunft des VVE*, „Juristenzeitung” 2007, nr 12, s. 598; *Prezydencja niemiecka a stan debaty o reformie Unii Europejskiej. Aspekty polityczno-prawne*, red. J. Barcz, Warszawa 2007, s. 30, 73.

⁹ www.eu2007.de/includes/Downloads/Praesidentschaftsprogramm/EU-P-AProgr-d-2911.pdf.

¹⁰ „Der stockende Verfassungsprozess hemmt uns auf der Sachebene. Im Übrigen werden spätestens nach dem Beitritt Rumäniens und Bulgariens veränderte institutionelle Vorkehrungen erforderlich. Darüber hinaus ist das stockende Verfassungsprojekt zum «Menetekel» für Europas Lähmung geworden. Dem müssen wir engagiert entgegenwirken. Deutschlands Haltung zu Verfassung ist bekannt. Wir teilen diese Haltung mit mehr als zwei Dritteln der Mitgliedstaaten. Wir begrüßen alle Initiativen, die geeignet sind, das Verfassungsprojekt mit neuer Dynamik zu unterlegen. [...] Zum anderen werden wir beim Europäischen Rat im Juni 2007 einen Vorschlag zu unterbreiten haben, wie der Verfassungsprozess seine Fortsetzung finden kann. Das wird – Sie alle hier wissen es – kein neuer Vertragstext sein. Worum es realistischerweise geht, ist ein konsentierter Fahrplan für das weitere Verfahren, den wir um Konturen einer Lösung ergänzen wollen. Schon das wird ein sehr hartes Stück Arbeit sein

stanowisko Niemiec w sprawie zachowania przepisów Traktatu konstytucyjnego spotkało się z zarzutem, że państwo to nie zachowuje neutralności wymaganej od kraju sprawującego tę funkcję¹¹. Nie zmienia to jednak faktu, że stanowisko Niemiec wpłynęło zasadniczo na kształt Mandatu dla konferencji międzyrządowej.

Mandat przewidywał, że jednym z priorytetów prac konferencji międzyrządowej, obok zwiększenia efektywności funkcjonowania rozszerzonej Unii, umocnienia legitymacji demokratycznej, będzie również umocnienie spójności działań zewnętrznych Unii. Jeżeli chodzi o treść postanowień dotyczących wspólnej polityki zagranicznej, miały to być „elementy wynikające z ustaleń konferencji międzyrządowej w 2004 roku”¹², zmodyfikowane w następstwie konsultacji prowadzonych z państwami członkowskimi w okresie prezydencji niemieckiej. Do kwestii poruszanych w tych konsultacjach należał m.in. szczególny charakter wspólnej polityki zagranicznej¹³.

Systematyka przepisów traktatowych odnoszących się do WPZiB

Zgodnie z Deklaracją z Laeken¹⁴, Traktat ustanawiający Konstytucję miał doprowadzić do uproszczenia dotychczasowych traktatów. Postulat ten w odniesieniu do przepisów regulujących WPZiB został tylko w pewnym stopniu spełniony. Postanowienia ogólne dotyczące celów oraz kompetencji Unii Europejskiej w zakresie tej polityki zostały umieszczone w części I Traktatu, gdzie znalazły się również postanowienia instytucjonalne, w tym dotyczące ministra spraw zagranicznych Unii, chociaż instytucja ta nie została wymieniona w art. I-19, jako instytucja Unii. Postanowienia szczegółowe dotyczące funkcjonowania WPZiB znalazły się w 5. tytule części III Traktatu ustanawiającego Konstytucję, brzmiącym „Działania zewnętrzne Unii”. Podział przepisów dotyczących WPZiB między część I a III był krytykowany ze względu na niekonsekwencję – postanowienia o charakterze ogólnym znalazły się również w części III, poza tym w tekście Traktatu były liczne inne powtórzenia, co prowadziło do pewnej niejasności przepisów¹⁵.

Tytuł 5. objął różne formy działań zewnętrznych Unii Europejskiej, poczynając od wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, obejmującej wspólną politykę bezpieczeństwa i obrony, poprzez wspólną politykę handlową, współpracę z państwami trzecimi i pomoc humanitarną, stosowanie sankcji, zawieranie umów międzynarodowych, po stosowanie klauzuli solidarności. Choć wymienione wyżej

– aber ich bin zuversichtlich, dass wir dies hinbekommen können“, www.eu2007.de/de/News/Press_Releases/January/1912AA.html.

¹¹ K. Miszczak, *Wspólna Polityka Zagraniczna...*, s. 109.

¹² W Mandacie wyraźnie unikano stwierdzenia, że przyjmowane są postanowienia Traktatu ustanawiającego Konstytucję.

¹³ Pkt 4 Mandatu Konferencji międzyrządowej.

¹⁴ Tekst w języku polskim: „Monitor Integracji Europejskiej” 2002, nr 53, t. 2, s. 53 i nast.

¹⁵ *Przyszły Traktat konstytucyjny...*, s. 227.

zagadnienia obejmują bardzo szeroki zakres tematyczny i poddane są niejednokrotnie odrębnym rozwiązaniom prawnym – np. w zakresie WPZiB, opartej na zasadzie międzyrządowości i WPH należącej do kompetencji wyłącznej Unii¹⁶, to usystematyzowanie tych zagadnień w jednym tytule można ocenić pozytywnie¹⁷.

Ze względu na charakter Traktatu z Lizbony omówiona wyżej systematyka nie została zachowana. Proces dekonstytucjonalizacji wyraził się między innymi w tym, że zrezygnowano z przyjęcia jednego traktatu, który zastąpiłby Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską i Traktat o Unii Europejskiej¹⁸. Traktat lizboński, jako tradycyjny traktat rewizyjny¹⁹, wprowadza zmiany do traktatów obecnie obowiązujących, zmieniając jednocześnie nazwę Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską na Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej²⁰. Z tego też względu postanowienia dotyczące stosunków zewnętrznych, zawarte w Traktacie konstytucyjnym w jednym tytule, zostały rozdzielone pomiędzy oba traktaty. W Traktacie o Unii Europejskiej zostały zawarte ogólne cele stosunków zewnętrznych – art. 2 TUE, oraz zgodnie z jego obecną strukturą w tytule 5., postanowienia ogólne o działaniu zewnętrznych Unii i postanowienia szczególne dotyczące wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. W Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej znajdują się natomiast postanowienia dotyczące kompetencji Unii w zakresie WPZiB – art. 2 ust. 4 TFUE. Do traktatu tego przeniesiono również pozostałe dziedziny działań zewnętrznych. Część V Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej również została zatytułowana „Działania zewnętrzne Unii” i zawiera postanowienia ogólne dotyczące działań zewnętrznych²¹, regulacje dotyczące wspólnej polityki handlowej, współpracy z państwami trzecimi i pomocy humanitarnej, stosowanie sankcji przez UE, zawieranie umów międzynarodowych, stosunków dyplomatycznych UE oraz użycie klauzuli solidarności. Wyżej zaprezentowana systematyka wynika z zachowania dotychczasowej struktury w obowiązujących traktatach²², ale na pewno nie przyczynia się do przejrzystości podstaw traktatowych Unii Europejskiej. Trudno odkryć klucz dla wyżej wspomnianego podziału materii stosunków

¹⁶ Art. I-13, ust. 1, pkt e TK.

¹⁷ A. Podraza, *Unia Europejska...*, s. 673 i nast.; *Unia w dobie reform...*, s. 329.

¹⁸ Pkt 1 Mandatu Konferencji międzyrządowej.

¹⁹ J. Barcz, *Przewodnik po Traktacie z Lizbony...*, s. 41.

²⁰ Art. 1 Traktatu o Unii Europejskiej w wersji ujednoliconej [dalej TUE], a także art. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej [dalej TFUE]. W opracowaniu opieram się o tekst ujednolicony obu traktatów, opracowany przez J. Barcz (Przewodnik po Traktacie z Lizbony...) wychodząc z założenia, że czytelnik będzie w przyszłości posługiwał się przede wszystkim tekstem ujednoliconym. W odniesieniu do obu traktatów posługuję się również nową numeracją. Wersja skonsolidowana traktatów dostępna jest również w Dz.U. UE z 9 maja 2008 r., C 115.

²¹ Art. 206 TFUE – przepis odsyłający do postanowień ogólnych zawartych w tytule 1 rozdz. V Traktatu o Unii Europejskiej jest konsekwencją rozbicia przepisów dotyczących działań zewnętrznych między oba traktaty i przyczynia się do niepotrzebnego powtarzania przepisów w tekstach traktatów.

²² W Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską uregulowane zostały aspekty gospodarcze stosunków zewnętrznych Unii, m.in. wspólna polityka handlowa czy stosowanie sankcji gospodarczych wobec państw trzecich, natomiast w Traktacie o Unii Europejskiej regulacje II filaru dotyczą przede wszystkim politycznego, ewentualnie militarnego wymiaru współpracy państw członkowskich.

zewnątrznych. Większość kwestii zawartych w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej jest powiązanych ze sferą gospodarki, trudno jednak na taki bezpośredni związek wskazać w odniesieniu np. do stosunków Unii z organizacjami międzynarodowymi i państwami trzecimi (tytuł 6.), czy klauzuli solidarności stosownej m.in. w wypadku ataku terrorystycznego, w ramach której przewidziano także użycie środków wojskowych (tytuł 7.). W doktrynie wskazywano, że przepisy Traktatu konstytucyjnego w zakresie WPZiB, ze względu na brak przejrzystej systematyzacji, są trudno zrozumiałe dla czytelnika. Obecna struktura tych przepisów po zmianach wprowadzonych przez Traktat z Lizbony jest jeszcze bardziej skomplikowana i mało zrozumiała.

Cele i zasady stosunków zewnętrznych oraz WPZiB

W Traktacie ustanawiającym Konstytucję, cele stosunków zewnętrznych zostały zdefiniowane dwukrotnie: w części ogólnej w art. I-3 ust. 4, oraz w części odnoszącej się do polityki UE w art. III-292 ust. 2 TK. Przepisy te, z niewielkimi zmianami zostały wprowadzone na mocy Traktatu z Lizbony do Traktatu o Unii Europejskiej, odpowiednio do art. 3 TUE, który w ramach postanowień ogólnych odnosi się do celów funkcjonowania Unii Europejskiej, oraz do art. 21 TUE, który dotyczy zasad i celów działań zewnętrznych. Ze względu na podział dziedzin działań zewnętrznych pomiędzy dwa traktaty, w art. 21 ust. 3, zd. 1 TUE, znalazło się odesłanie do części V TFUE, w ramach której mają być również realizowane zasady i cele wymienione w art. 21 TUE. W art. 21 ust. 3, zd. 2 TUE została umieszczona zasada spójności różnych dziedzin działań zewnętrznych, uregulowanych zarówno w Traktacie o UE, jak i w Traktacie o funkcjonowaniu UE, oraz zasada spójności działań zewnętrznych z innymi elementami polityki Unii. Redakcja Traktatu lizbońskiego już na poziomie celów i zasad ogólnych pozostawia wiele do życzenia. Liczne powtórzenia i odesłania wpływają niewątpliwie na objętość i stopień zrozumiałości tekstu. Przykładem tego jest m.in. zupełnie zbędny art. 23 TUE, który w zakresie WPZiB odsyła do celów i zasad działań zewnętrznych, zawartych w rozdziale I tytułu 5. Dla każdego czytelnika, mającego choć niewielką praktykę w analizie aktów prawnych, jasne jest, że postanowienia ogólne dotyczące działań zewnętrznych Unii (rozdz. 1 tytułu 5. TUE), zasadniczo znajdują zastosowania, chyba, że ich stosowanie zostało w sposób wyraźny wyłączone, również w odniesieniu do WPZiB (rozdz. 2 tytułu 5. TUE), która jest jedną z dziedzin stosunków zewnętrznych.

W rozdziale dotyczącym wspólnej polityki zagranicznej nie wyodrębniono jej szczególnych celów, ale w art. 24 ust. 2 TUE zostało podkreślone znaczenie zasady solidarności dla realizacji tej polityki. Ta ugruntowana zasada prawa unijnego statuująca ogólny obowiązek współdziałania państw członkowskich na rzecz

realizacji zobowiązań wnikających z Traktatu²³ znalazła się w art. 4 TUE²⁴. Art. 24 ust. 2 TUE stwierdza natomiast, że WPZiB „opiera się na rozwoju wzajemnej solidarności politycznej państw członkowskich” oraz na „osiąganiu coraz większego stopnia zbieżności między państwami członkowskimi”. Zasada solidarności w podobny sposób została sformułowana w art. I-40 TK.

Kompetencje Unii w zakresie WPZiB

Jedną z najbardziej istotnych zasad ustrojowych Unii Europejskiej jest zasada kompetencji powierzonych, zgodnie z którą Unia działa wyłącznie w zakresie upoważnień zawartych w traktatach²⁵. Zgodnie z Deklaracją z Laeken, reforma Unii miała doprowadzić do bardziej przejrzystego podziału kompetencji pomiędzy Unię a państwa członkowskie²⁶. W tytule 3. części I Traktatu konstytucyjnego („Kompetencje Unii”) zostały zawarte zasady ogólne podziału kompetencji – w tym w art. I-11 ust. 1 i 2 TK zasada kompetencji przyznanych, kategorie kompetencji i dziedziny, należące do poszczególnych kategorii kompetencji. Również i w tym przypadku doszło do „rozbicia” postanowień Traktatu ustanawiającego Konstytucję pomiędzy TUE a TFUE. Zasada kompetencji przyznanych została zawarta w art. 5 TUE, natomiast definicje kompetencji wyłącznych Unii, dzielonych oraz wspierających, uzupełniających i koordynujących, a także dziedziny zaliczone do poszczególnych rodzajów kompetencji znalazły się w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

Zarówno Traktat ustanawiający Konstytucję, jak i traktaty po reformie lizbońskiej posługują się zbiorczym pojęciem działań zewnętrznych Unii. Jak już wspomniano, ze względu na to, że kwestie objęte tym terminem są bardzo zróżnicowane, nie istnieje jedna kategoria kompetencji Unii Europejskiej w zakresie działań zewnętrznych, np. wspólna polityka handlowa została zaliczona do kompetencji wyłącznej²⁷, a współpraca na rzecz rozwoju i pomocy humanitarnej do kompetencji dzielonych, z zastrzeżeniem, iż wykonywanie kompetencji przez UE nie może doprowadzić do uniemożliwienia wykonywania kompetencji przez państwa członkowskie²⁸.

Norma ustanawiająca kompetencje Unii w zakresie wspólnej polityki zagranicznej znalazła się w art. I-12 ust. 4 Traktatu konstytucyjnego i została umiesz-

²³ Szerzej o zasadzie solidarności, zwanej również zasadą współdziałania czy zasadą efektywności zob. m.in.: *Stosowanie prawa wspólnotowego przez sądy*, red. A. Wróbel, t. 1, Kraków 2005, s. 315 i nast.; t. 2, s. 271 i nast. O treści tej zasady w zakresie WPZiB zob.: C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe*, Warszawa 2000, s. 328; *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, red. J. Barcz, Warszawa 2006, s. I-70.

²⁴ Art. 4 TUE stanowi powtórzenie art. I-5 TK.

²⁵ D. Chalmers, Ch. Hadjiemmanuil, G. Monti, A. Tomkins, *European Union Law*, Cambridge 2006, s. 131 i nast.; M. M. Kenig-Witkowska, A. Łazowski, R. Ostrihansky, *Prawo instytucjonalne Unii Europejskiej*, Warszawa 2007, s. 227 i nast.

²⁶ J. Ziller, *Nowa Konstytucja...*, s. 195 i nast.

²⁷ Art. 3 ust. 1, pkt e TFUE.

²⁸ Art. 4 ust. 4 TFUE.

czona po ustępach ustanawiających poszczególne kategorie kompetencji Unii, czyli kompetencje wyłączne, dzielone oraz koordynujące, wspierające i uzupełniające. Stąd też wzięła się pewna trudność w określeniu charakteru kompetencji Unii „w zakresie określania i realizowania wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, w tym stopniowego określania wspólnej polityki obrony”²⁹. Nie jest bowiem jasne, czy należy zaliczyć kompetencje w zakresie WPZiB do którejś z kategorii kompetencji wymienionych w ust. 1, 2 lub 3, czy też wspólna polityka zagraniczna jest kategorią samą w sobie. Część autorów skłania się ku stanowisku, że kompetencja umożliwiająca prowadzenie polityki zagranicznej należy do kompetencji dzielonych, w ramach których można wyróżnić tzw. kompetencje dzielone specjalnie³⁰. Prezentowany jest również pogląd, że jest to w ogóle odrębna kategoria kompetencji³¹.

Treść art. I-12 ust. 4 została powtórzona w art. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Ze względu na to, że art. 2 TFUE, podobnie jak art. I-12 TK, dotyczy kategorii kompetencji Unii, powyżej zaprezentowane rozważania na temat trudności w scharakteryzowaniu kompetencji Unii w zakresie polityki zagranicznej pozostają nadal aktualne. Jednakże ze względu na szczególny charakter polityki zagranicznej, który znajduje swój normatywny wyraz w omówionych poniżej Deklaracjach oraz art. 24 TUE n, można przyjąć, że WPZiB należy do kompetencji szczególnych. Do Traktatu o Unii Europejskiej (art. 4 ust. 2, zd. 2 i 3 TUE n) przeniesiono również art. I-5 TK, który w wyraźny sposób zastrzega kompetencje państw członkowskich w zakresie zapewnienia integralności terytorialnej, utrzymania porządku publicznego i ochrony bezpieczeństwa narodowego. W art. 4 TUE n dodatkowo podkreślono wyłączną odpowiedzialność państwa członkowskiego za bezpieczeństwo narodowe.

Przepis dotyczący zakresu przedmiotowego omawianej polityki znalazł się natomiast w Traktacie o Unii Europejskiej, w rozdziale dotyczącym postanowień szczególnych w zakresie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Art. 24 ust. 1, zd. 1 TUE n powtarza treść art. I-16 ust. 1 TK i jest przepisem bardzo ogólnym, zgodnie z którym kompetencje Unii w zakresie WPZiB obejmują wszelkie dziedziny polityki zagranicznej i ogół kwestii dotyczących bezpieczeństwa Unii.

Obawy państw członkowskich dotyczące zakresu i charakteru kompetencji Unii w prowadzeniu wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, a także chęć potwierdzenia szczególnego charakteru tej polityki znalazły wyraz w deklaracjach zawartych w „Akcje końcowym konferencji międzyrządowej przygotowującej Traktat Lizboński”. Zgodnie z Deklaracją nr 13 i 14³², postanowienia Traktatu o Unii Europejskiej dotyczące WPZiB, w tym utworzenia urzędu wysokiego

²⁹ J. Barcz, C. Mik, A. Nowak-Far, *Ocena Traktatu konstytucyjnego: wezwania dla Polski*, Warszawa 2003, s. 30.

³⁰ A. Podraza, *Unia Europejska...*, s. 651 i nast.

³¹ *Konstytucja dla Europy...*, s. 134; podobnie: *Unia Europejska w dobie reform...*, s. 315; J. Ziiller, *Nowa Konstytucja...*, s. 199.

³² J. Barcz, *Przewodnik po Traktacie z Lizbony...*, s. 618 i nast.

przedstawiciela ds. WPZiB, a także Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, nie naruszają obecnej odpowiedzialności państw członkowskich za kształtowanie i prowadzenie własnej polityki zagranicznej, ani sposobu, w jaki są one reprezentowane w państwach trzecich, a także organizacjach międzynarodowych, w tym Radzie Bezpieczeństwa ONZ. Konferencja międzyrządowa wskazała również, że postanowienia wspólnej polityki bezpieczeństwa nie naruszają szczególnego charakteru polityki państw członkowskich w tym zakresie. Należy również wspomnieć, że w zmodyfikowanej przez Traktat z Lizbony klauzuli elastyczności (art. 352 ust. 4 TFUE), znalazło się wyraźne zastrzeżenie, iż klauzula nie może służyć jako podstawa do osiągania celów związanych ze WPZiB.

Instytucje unijne realizujące politykę zagraniczną Unii

Zarówno w Traktacie konstytucyjnym, jak i w znowelizowanym Traktacie o Unii Europejskiej, instytucją podejmującą strategiczne decyzje w dziedzinie stosunków zewnętrznych pozostaje Rada Europejska³³. Treść art. III-293 TK została przeniesiona do art. 22 TUE, zgodnie z którym Rada Europejska określa strategiczne interesy i cele Unii Europejskiej i w tym zakresie może wydawać decyzje, dotyczące zarówno polityki zagranicznej, jak i innych dziedzin stosunków zewnętrznych.

W opracowaniach dotyczących Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy podkreślano znaczenie instytucji przewodniczącego Rady Europejskiej, wybieranego przez jej członków na dwuipółletnią kadencję, pełniącego mandat ponadnarodowy³⁴. Pomimo, że ustanowienie tego organu w TK budziło kontrowersje wśród państw członkowskich, to proces dekonstytucjonalizacji nie doprowadził do jego likwidacji. Zgodnie z art. I-22 TK, przewodniczący Rady Europejskiej zapewnia na swoim poziomie reprezentację Unii na zewnątrz w zakresie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, bez uszczerbku dla ministra spraw zagranicznych Unii. Przepis ten w nieco zmienionej formie przejęto do art. 15 ust. 6 TUE. Wątpliwości budził zakres kompetencji reprezentacyjnych przewodniczącego w stosunku do kompetencji reprezentacyjnych ministra spraw zagranicznych Unii, a także przewodniczącego Komisji Europejskiej³⁵. Prawdopodobnie z tego też względu w art. 15 ust. 6 znalazło się stwierdzenie, że przewodniczący „zapewnia na swoim poziomie **oraz w zakresie swojej właściwości** [wyróżnienie moje M.B] reprezentację Unii”. Nie sądzę, by dodanie tej przesłanki mogło w zasadniczy sposób rozwiązać obawy dotyczące ewentualnych przyszłych konfliktów kompetencyjnych między wyżej wymienionymi organami. Dopóki brak jest ustaleń

³³ Art. I-40 ust. 2 TK, art. 24 ust. 1, zd. 3 TUE.

³⁴ J. J. Węc, *Spór o kształt instytucjonalny Wspólnoty Europejskiej i Unii Europejskiej w latach 1950–2005*, Kraków 2006, s. 450; J. Barcz, C. Mik, A. Nowak-Far, *Ocena Traktatu konstytucyjnego...*, s. 38; J. Ziller, *Nowa konstytucja...*, s. 37 i nast.

³⁵ *Prezydencja niemiecka a stan debat...*, s. 51; *Konstytucja dla Europy...*, s. 240; K. Miszczak, *Wspólna Polityka Zagraniczna...*, s. 117.

dotyczących wyraźnego podziału kompetencji między te dwie instytucje, konflikt pozostaje nadal możliwy.

Instytucją, która ma wypełnić strategiczne wskazówki Rady Europejskiej w zakresie wspólnej polityki zagranicznej jest Rada³⁶. Podobnie jak Traktat Konstytucyjny w art. I-24 ust. 2, również znowelizowany Traktat o Unii Europejskiej przewiduje w art. 16 ust. 6, zd. 3 TUEn specjalny skład Rady – Radę do spraw Zagranicznych, która opracowuje działania zewnętrzne Unii na podstawie kierunków określonych przez Radę Europejską oraz zapewnia spójność działań Unii. Zgodnie z art. 27 ust. 1 TUEn na czele Rady do spraw Zagranicznych stoi wysoki przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych, co ma być wyjątkiem od stosowanej reguły rotacji państw członkowskich w sprawowaniu prezydencji.

Przedstawiciele doktryny omawiający zmiany w zakresie wspólnej polityki zagranicznej wprowadzone przez Traktat ustanawiający Konstytucję, zgodnie podkreślali znaczenie wprowadzenie instytucji ministra spraw zagranicznych Unii³⁷. Choć w ramach dekonstytucjonalizacji wykreślona została nazwa ministra, którą zastąpiono nazwą wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa³⁸, podstawy funkcjonowania tej instytucji uregulowane w Traktacie ustanawiającym Konstytucję (art. I-28 oraz art. III-296) zostały przeniesione odpowiednio do art. 18 oraz art. 27 TUEn. W ten sposób zachowano zarówno umocowanie instytucjonalne wysokiego przedstawiciela, który zgodnie z art. 18 ust. 3 TUEn jest przewodniczącym Rady do spraw Zagranicznych oraz w myśl art. 18 ust. 4 TUEn wiceprzewodniczącym Komisji. Tym samym nie rozwiązano kwestii ewentualnych kolizji w sprawowaniu urzędu wiceprzewodniczącego Komisji – a więc instytucji o charakterze ponadnarodowym, z realizacją zadań zleconych przez Radę, czyli z instytucją o charakterze międzyrządowym³⁹.

Sposób mianowania wysokiego przedstawiciela przewidziany w art. I-28 TK został uwzględniony w traktacie reformującym. Zgodnie z art. 18 ust. 1 TUEn jest on powoływany przez Radę Europejską większością kwalifikowaną, za zgodą przewodniczącego Komisji. Wskazywano, że taki sposób mianowania może być wykorzystywany przez duże państwa członkowskie dla zagwarantowania sobie dodatkowego członka Komisji, odpowiedzialnego przy tym za bardzo istotny obszar wspólnej polityki handlowej⁴⁰. Bardziej korzystnym rozwiązaniem dla małych i średnich państw członkowskich byłoby wprowadzenie kadencyjności wysokiego przedstawiciela oraz rotacji na tym stanowisku, gdyż w praktyce trudno będzie dokonać zmiany personalnej⁴¹. Postulaty te nie zostały uwzględnione przy opraco-

³⁶ Art. I-40 ust. 2; J. Barcz, C. Mik, A. Nowak-Far, *op. cit.*, s. 39; K. Miszczak, *Wspólna Polityka Zagraniczna...*, s. 116.

³⁷ J. J. Węc, *Spór o kształt...*, s. 454; *Konstytucja dla Europy...*, s. 239 i nast.; J. Ziller, *Nowa konstytucja...*, s. 37 i nast.

³⁸ Pkt 3 Mandatu Konferencji międzyrządowej.

³⁹ A. Podraza, *Unia Europejska...*, s. 665; *Prezydencja niemiecka a stan debat...*, s. 51.

⁴⁰ *Przyszły Traktat konstytucyjny...*, s. 230.

⁴¹ J. Barcz, C. Mik, A. Nowak-Far, *op. cit.*, s. 77.

wywaniu traktatu reformującego. Jedynie w Deklaracji nr 12⁴², dotyczącej powołania wysokiego przedstawiciela znalazło się w punkcie 1 sformułowanie, iż jego kadencja rozpocznie się w dniu wejścia w życie Traktatu z Lizbony, a zakończy się w dniu wygaśnięcia kadencji urzędującej w tym czasie Komisji. W punkcie 2 stwierdza się, że następna kadencja wysokiego przedstawiciela rozpocznie się w listopadzie 2009 r. w tym samym czasie i na taki sam okres, jak kadencja kolejnej Komisji. W opinii J. Barcza, zapisy Deklaracji nr 12 mogą stać się elementem praktyki powoływania i odwoływania wysokiego przedstawiciela⁴³. Należy jednak zauważyć, że deklaracja w przeciwieństwie do protokołów, nie ma rangi równej traktatom⁴⁴. Związanie wysokiego przedstawiciela z Komisją podkreśla natomiast fakt, że zgodnie z art. 17 ust. 7, zd. 4 i 5 TUE, podlega on wraz z przewodniczącym i pozostałymi członkami Komisji kolegialnemu zatwierdzeniu przez Parlament Europejski. To rozwiązanie przewidywał również w art. I-27, zd. 2 Traktat konstytucyjny. Dlatego też w Deklaracji nr 12 znalazło się stwierdzenie, że w trakcie prac przygotowawczych poprzedzających mianowanie wysokiego przedstawiciela zostaną nawiązane odpowiednie kontakty z Parlamentem Europejskim.

Uprawnienia wysokiego przedstawiciela zawarte w Traktacie ustanawiającym Konstytucję zostały także przeniesione do zrewidowanych traktatów, m.in. do art. 18 TUE, który nadaje wysokiemu przedstawicielowi kompetencje do prowadzenia wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, jej realizację z upoważnienia Rady oraz składanie propozycji w tym zakresie i reprezentowanie Unii w stosunkach zewnętrznych. Jednocześnie konferencja międzyrządowa w Deklaracji nr 13 i 14 w sprawie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa⁴⁵ podkreśliła, iż utworzenie urzędu wysokiego przedstawiciela nie narusza odpowiedzialności państw członkowskich za kształtowanie i prowadzenie własnej polityki zagranicznej ani sposobu, w jaki są one reprezentowane w państwach trzecich i organizacjach międzynarodowych.

Na marginesie należy zauważyć, że prace nad traktatem reformującym praktycznie w żaden sposób nie przyczyniły się do uporządkowania regulacji zawartych w Traktacie ustanawiającym Konstytucję. Na przykład w trzech odrębnych przepisach określono inicjatywę przedstawiciela w zakresie WPZiB – art. 18 ust. 2, art. 22 ust. 2 i art. 27 ust. 1 TUE, regulacja dotycząca przewodniczenia Radzie do spraw Zagranicznych została poruszona również w trzech przepisach – art. 16, ust. 6, 18 ust. 3 i art. 27 ust. 1 TUE.

Do istotnych postanowień Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy przeniesionych do Traktatu lizbońskiego należy również zaliczyć przepis o utworzeniu Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych⁴⁶ (art. III-296 ust. 3), który po

⁴² J. Barcz, *Przewodnik po Traktacie z Lizbony...*, s. 618.

⁴³ *Ibidem*, s. 76.

⁴⁴ *Stosowanie prawa wspólnotowego przez sądy...*, t. 1, s. 35.

⁴⁵ J. Barcz, *Przewodnik po Traktacie z Lizbony...*, s. 618 i nast.

⁴⁶ Europejskie Służby Działań Zewnętrznych nie należą, podobnie zresztą jak sam wysoki przedstawiciel

dokonaniu niewielkich zmian redakcyjnych znalazł się w art. 27 ust. 3 TUE. Służba ta ma wspomagać wysokiego przedstawiciela do spraw polityki zagranicznej w wykonywaniu jego funkcji. Nazwa służb wskazuje, że w zakresie ich działalności znajdzie się nie tylko polityka zagraniczna, ale także pozostałe dziedziny stosunków zewnętrznych, a więc np. kwestia pomocy humanitarnej czy wspólnej polityki handlowej. Powiązanie personalne służb z Radą, Komisją oraz służbami dyplomatycznymi państw członkowskich ma zapewnić lepszą koordynację działań dyplomatycznych wobec państw trzecich oraz na forach organizacji międzynarodowych. Nie oznacza to jednak, że państwa dysponujące rozwiniętą służbą dyplomatyczną o bardzo długiej tradycji zrezygnują z samodzielnej działalności dyplomatycznej⁴⁷. Z tego też względu w Deklaracji nr 14 zawarto m.in. stwierdzenie, iż postanowienia dotyczące ESDZ nie będą miały wpływu na kształtowanie i prowadzenie przez państwa członkowskie własnej polityki zagranicznej, w tym na działania krajowej służby dyplomatycznej.

Instytucje ponadnarodowe – Parlament Europejski i Komisja Europejska – również po reformie lizbońskiej będą nadal odgrywać ograniczoną rolę, w brzmieniu art. 24 ust. 1, zd. 4 TUE „szczególną rolę”, w prowadzeniu unijnej polityki zagranicznej. Zostało to potwierdzone również przez Konferencję Międzyrządową w Deklaracji nr 14, zgodnie z którą „postanowienia dotyczące wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa nie przyznają Komisji nowych uprawnień do inicjowania decyzji ani nie zwiększają roli Parlamentu Europejskiego”. Do art. 36 TUE został przeniesiony art. III-304 TK, zgodnie z którym wysoki przedstawiciel ds. polityki zagranicznej ma regularnie konsultować z Parlamentem Europejskim główne aspekty polityki zagranicznej oraz informować Parlament o jej rozwoju. Konsultacje te powinny prowadzić do uwzględnienia poglądów Parlamentu w tym zakresie. Jak już podnosili komentatorzy Traktatu ustanawiającego Konstytucję, rozszerzenie obowiązku konsultacji, podobnie jak i prawa do zadawania pytań oraz udzielania zaleceń, nie wzmacnia legitymacji demokratycznej decyzji odnoszących się do polityki zagranicznej⁴⁸. Ograniczona rola w kształtowaniu polityki zagranicznej przypada również Komisji Europejskiej, która zgodnie z art. 22 ust. 2 TUE, może przekładać Radzie wspólnie w wysokim przedstawicielu wnioski, ale w innych dziedzinach działań zewnętrznych niż polityka zagraniczna. Komisja odgrywa natomiast znaczącą rolę właśnie w innych dziedzinach działań zewnętrznych, m.in. we wspólnej polityce handlowej czy pomocy humanitarnej.

Dotychczas jurysdykcja Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości nie obejmowała zagadnień przyporządkowanych II filarowi. Zgodnie z art. 24 ust. 1, zd. 5 TUE, wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa nadal nie jest poddana kontroli sądowej Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Trybunał kontro-

ds. WPZiB, do instytucji unijnych w rozumieniu art. 13 TUE, zostały jednak wspomniane w tym podpunkcie, gdyż są ściśle związane z funkcjami wysokiego komisarza ds. polityki zagranicznej.

⁴⁷ J. Ziller, *Nowa konstytucja...*, s. 169.

⁴⁸ J. Barcz, C. Mik, A. Nowak-Far, *op. cit.*, s. 77.

luje jedynie przestrzeganie art. 40 TUE n oraz legalność niektórych decyzji przewidzianych w art. 275 ust. 2 TFUE. Art. 40 TUE n stanowi, iż realizacja wspólnej polityki zagranicznej nie narusza procedur oraz uprawnień instytucji przewidzianych w Traktatach do wykonywania kompetencji Unii, o których mowa w art. 3–6 TUE n. Należy podkreślić, że rozwiązanie przewidziane w art. 24 ust. 1, zd. 5 TUE n recypuje postanowienia art. III-376 TK.

Szczególne zasady i procedury podejmowania decyzji w zakresie wspólnej polityki zagranicznej

Art. 24 ust. 1, zd. 2 TUE n stanowi, iż wspólna polityka zagraniczna podlega szczególnym zasadom i procedurom. Oznacza to, że Rada i Rada Europejska stanowią jednomyślnie w zakresie tej polityki, chyba że Traktaty zdecydują inaczej, oraz że wykluczone jest przyjmowanie aktów prawodawczych. Ponadto wysoki przedstawiciel Unii ds. WPZiB może działać jedynie według przepisów Traktatów. Odrębność zasad wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa wyraża się również w szczególnej roli Komisji i Parlamentu Europejskiego oraz w bardzo ograniczonej jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości w zakresie tej polityki, o czym wspomniano powyżej⁴⁹. Art. 24 ust. 1, zd. 2 TUE n stanowi pewną nowość w porównaniu do tekstu Traktatu ustanawiającego Konstytucję, co prawda nie w sensie materialnym, gdyż TK również przewidywał m.in. zasadę jednomyślności oraz wykluczenie wydawania ustaw europejskich i europejskich ustaw ramowych (art. I-40 ust. 6 TK)⁵⁰, czy też ograniczoną jurysdykcję ETS, ale w sensie formalnym. Przyjęcie tego przepisu zostało przewidziane w Mandacie konferencji międzyrządowej⁵¹ i było wynikiem przeprowadzonych konsultacji z państwami członkowskimi. Wyeksponowanie szczególnych procedur, zasad oraz szczególnej roli Parlamentu Europejskiego i Komisji Europejskiej ma prawdopodobnie służyć umocnieniu międzyrządowego modelu podejmowania decyzji w zakresie WPZiB oraz potwierdzeniu kompetencji państw członkowskich w zakresie tej polityki. Znajduje to wyraz m.in. w przyjętych przez konferencję międzyrządową Deklaracjach nr 13⁵² i 14. Deklaracja nr 14 stanowi iż „W uzupełnieniu szczególnych zasad i procedur, o których mowa w art. 11 (nowy art. 24) ustęp 1 Traktatu o Unii Europejskiej, Konferencja podkreśla, że postanowienia dotyczące wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa [...] nie będą miały wpływu na [...] uprawnienia każdego państwa członkowskiego w zakresie kształtowania i prowadzenia własnej polityki zagranicznej, krajowej służby dyplomatycznej”.

⁴⁹ J. Barcz, *Przewodnik po Traktacie z Lizbony...*, s. 41 i nast.

⁵⁰ Porównując art. I-40 ust. 6 TK z postanowieniami Traktatu lizbońskiego należy podkreślić, że w tym ostatnim nie została przewidziana inicjatywa państw członkowskich w zakresie WPZiB.

⁵¹ Pkt 15 Mandatu Konferencji międzyrządowej.

⁵² Tekst tej Deklaracji znalazł się m.in. w Mandacie Konferencji międzyrządowej.

Procedura ratyfikacyjna

Omówione wyżej zmiany w zakresie funkcjonowania wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa zostaną wprowadzone w życie tylko w wypadku zakończenia procedury ratyfikacyjnej Traktatu z Lizbony. Etap ten jest niesłychanie istotny, gdyż, jak pokazuje historia Traktatu Konstytucyjnego, konsensus rządów państw członkowskich osiągnięty przy podpisywaniu traktatu, nie musi oznaczać jego akceptacji przez narody. Procedura przyjmowania zmian w podstawach traktatowych Unii Europejskiej przewidziana jest w art. 48 TUE, który zawiera tzw. ogólną klauzulę rewizyjną, w świetle której zmiany wchodzi w życie po ich ratyfikowaniu przez wszystkie państwa członkowskie, zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi⁵³. Stąd ratyfikacja Traktatu lizbońskiego przez wszystkie państwa członkowskie zgodnie z procedurami określonymi przez ich prawo krajowe⁵⁴ jest etapem koniecznym, aczkolwiek jej wynik, ze względu na determinanty polityki wewnętrznej każdego członka UE, jest niepewny.

W punkcie 11, konkluzji szczytu Rady Europejskiej w czerwcu 2007 r.⁵⁵, państwa członkowskie przyjęły polityczne zobowiązanie, że przeprowadzą procedurę ratyfikacyjną Traktatu z Lizbony tak, by mógł on wejść w życie przed wyborami do Parlamentu Europejskiego w 2009 r. Jak wskazuje J. Barcz, przyjęcie tego terminu jest istotne nie tylko ze względu na wyżej wspomniane wybory, lecz również w kontekście mechanizmu ograniczenia liczby członków Komisji Europejskiej, przewidzianego w Traktacie nicejskim. Traktat lizboński przesuwając bowiem rozpoczęcie funkcjonowania tego rozwiązania na rok 2014⁵⁶. W Traktacie lizbońskim moment jego wejścia w życie został określony w art. 6 ust. 2, zgodnie z którym wejdzie on w życie 1 stycznia 2009 r. jeśli do tego czasu zostaną złożone wszystkie dokumenty ratyfikacyjne. Gdyby warunek ten nie został spełniony, to wejście w życie nastąpi pierwszego dnia miesiąca następującego po złożeniu ostatniego dokumentu ratyfikacyjnego. Wyżej wymienione dokumenty rysują więc bardzo ambitny plan przeprowadzenia ratyfikacji w 27 państwach w ciągu roku. Do końca maja 2008 r. procedura ratyfikacyjna zakończyła się w pięciu państwach członkowskich: w Słowenii, na Malcie i Węgrzech, we Francji i Bułgarii⁵⁷. W Pol-

⁵³ A. Łazowski, *Unia Europejska. Prawo instytucjonalne i gospodarcze*, Warszawa 2008, s. 384 i nast.; C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe...*, s. 607 i nast. Klauzula ratyfikacyjna została również zawarta w art. 6 ust. 1 Traktatu lizbońskiego.

⁵⁴ W Polsce procedura ratyfikacyjna traktatu oparta jest na art. 90 Konstytucji RP, który przewiduje podjęcie przez Sejm uchwały w sprawie sposobu wyrażenia zgody na ratyfikację traktatu przez prezydenta RP. Zgoda może zostać wyrażona przez Sejm i Senat w formie ustawy, bądź też przez Naród w referendum; por. *Otwarcie Konstytucji RP na prawo międzynarodowe i procesy integracyjne*, red. K. Wojtowicz, Warszawa 2006, s. 74 i wskazana tam obszerna literatura; *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2003. Procedury ratyfikacyjne w innych państwach członkowskich zob.: *Prawno-ustrojowy wymiar ratyfikacji traktatów wspólnotowych*, red. K. A. Wojtaszczyk, Warszawa 2007.

⁵⁵ www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/94932.pdf.

⁵⁶ J. Barcz, *Poznaj Traktat z Lizbony...*, s. 44.

⁵⁷ europa.eu/lisbon_treaty/countries/index_pl.htm#.

sce Sejm RP 1 kwietnia 2008 r. wybrał formę wyrażenia zgody na ratyfikację Traktatu z Lizbony przez podpis prezydenta RP⁵⁸.

Podsumowanie

Z przeprowadzonej powyżej analizy tematu artykułu, można wysunąć następujące wnioski:

1. Zamierzenie prezydencji niemieckiej dotyczące zachowania istoty postanowień Traktatu ustanawiającego Konstytucję w odniesieniu do przepisów regulujących funkcjonowanie wspólnej polityki zagranicznej zostało zrealizowane⁵⁹. Mandat konferencji międzyrządowej przewidywał bowiem, że w zakresie działań zewnętrznych zostaną uwzględnione ustalenia konferencji międzyrządowej z 2004 r. W trakcie prac konferencji międzyrządowej przygotowującej tekst traktatu reformującego ustalenia te nie uległy znaczącym modyfikacjom.

2. Mandat konferencji międzyrządowej przewidywał, że w ramach procesu dekonstytucjonalizacji, ustalenia zawarte w Traktacie konstytucyjnym zostaną przeniesione do traktatów obowiązujących. To zrozumiale z politycznego punktu widzenia rozwiązanie doprowadziło jednak do rozczłonkowania przepisów zawartych w tytule 5 („Działania zewnętrzne”) III części Traktatu konstytucyjnego pomiędzy Traktat o Unii Europejskiej, gdzie umieszczono większość postanowień ogólnych jako dotyczące stosunków zewnętrznych i zgodnie z dotychczasową systematyką tego traktatu postanowienia odnoszące się do wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, oraz Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, gdzie umieszczono pozostałe dziedziny działań zewnętrznych. W ten sposób został zniweczony „kodyfikacyjny” walor TK. Obecnie systematyka przepisów dotyczących stosunków zewnętrznych jest skomplikowana – przykładem tego są przepisy dotyczące kompetencji UE w zakresie WPZiB czy celów tej polityki, co przy tekście pełnym powtórzeń i odeśłań negatywnie wpływa na zrozumiałość regulacji prawnej.

3. Do traktatu reformującego zostały przyjęte z Traktatu konstytucyjnego rozwiązania dotyczące charakteru i zakresu kompetencji Unii Europejskiej w dziedzinie wspólnej polityki zagranicznej. Analiza przepisów przejętych z TK prowadzi do wniosku, że kompetencja UE w zakresie wspólnej polityki należy do kategorii kompetencji szczególnych, które nie mieszczą się w podziale na kompetencje wyłączne, dzielone oraz wspierające, koordynujące i uzupełniające. Szczególny

⁵⁸ Ustawa z 1 kwietnia 2008 r. o ratyfikacji Traktatu z Lizbony, zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzonego w Lizbonie 13 grudnia 2007 r., Dz.U. nr 65, poz. 388.

⁵⁹ www.eu2007.de/de/News/Press_Releases/June/0627AABilanz.html.

charakter kompetencji Unii w zakresie polityki zagranicznej został potwierdzony w art. 24 ust. 1, zd. 1 TUE oraz w Deklaracjach nr 13 i 14.

4. W odniesieniu do podstaw instytucjonalnych traktat reformujący przejął zasadniczo rozwiązania Traktatu konstytucyjnego. Proces dekonstytucjonalizacji ustaleń z 2004 r. dotknął jedynie nazwy ministra spraw zagranicznych Unii, zmienionej na wysokiego przedstawiciela do spraw zagranicznych. Zmiana ta nie wpłynęła natomiast na charakter i zakres kompetencji tego urzędu, przewidywany przez TK, bowiem przepisy odnoszące się do ministra zostały przeniesione do Traktatu o Unii Europejskiej. W trakcie prac nad tekstem nowego traktatu nie uzupełniono tych regulacji o postulowane przez doktrynę przepisy dotyczące rotacji na tym stanowisku oraz ściśle określające jego kadencyjność. Dekonstytucjonalizacja nie objęła stanowiska przewodniczącego Rady Europejskiej, sprawującego również funkcję reprezentacyjną Unii w stosunkach zewnętrznych. Przepisy odnoszące się do tego stanowiska zostały przeniesione do TUE. W trakcie prac konferencji międzyrządowej nie uściślono natomiast zakresu kompetencji reprezentacyjnych przewodniczącego RE, wysokiego przedstawiciela oraz przewodniczącego Komisji Europejskiej.

5. Przepisem nowym, przede wszystkim w sensie formalnym, jest art. 24 ust. 1 TUE. Odnosi się on do szczególnych zasad i procedur, którym podlega wspólna polityka zagraniczna, a więc do nadrzędnej roli Rady Europejskiej i Rady w zakresie tej polityki, zasady jednomyślności w podejmowaniu przez te instytucje decyzji, wykluczenia przyjmowania aktów prawodawczych w zakresie WPZiB, ograniczonej roli Komisji Europejskiej i Parlamentu Europejskiego. Choć formalnie traktat reformujący znosi „filarową” strukturę Unii Europejskiej, to wyżej wspomniane elementy powodują, iż w sferze polityki zagranicznej nadal obowiązuje metoda międzyrządowa⁶⁰. W porównaniu z Traktatem konstytucyjnym nie jest to przełom, bowiem polityka zagraniczna w kształcie określonym przez TK podlegała również szczególnym zasadom⁶¹. W art. 24 TUE, który należy odczytywać łącznie z Deklaracją nr 13 i 14, ma miejsce podkreślenie i systematyzacja elementów międzyrządowości.

⁶⁰ K. Miszczak, *Wspólna Polityka Zagraniczna...*, s. 121.

⁶¹ *Unia Europejska w dobie reform...*, s. 316 i nast.; *Konstytucja dla Europy...*, s. 143.

Weronika Priesmeyer-Tkocz, Eckart D. Stratenschulte

**IMMER IM KREIS UND KEIN SCHRITT ZURÜCK:
DIE EU ZWISCHEN EXTERNER DEMOKRATIEFÖRDERUNG
UND INTERNER KONSOLIDIERUNG**

Einleitung

Dem Anschein nach ist nicht viel geschehen: Das Europäische Parlament hat im Juni 2008 eine Stellungnahme zu der Mitteilung der Europäischen Kommission über die Erweiterungspolitik abgegeben.¹ Durch diesen Beschluss wird der Lauf der Dinge nicht verändert, zumal das Europäische Parlament im Hinblick auf die Erweiterung der Europäischen Union nur über eingeschränkte Eingriffs- und Steuerungsmöglichkeiten verfügt.

Dennoch lohnt es sich, das Dokument aufmerksam zu lesen. Besser als jede andere europäische Institution hat das Parlament das Ohr an der Basis der europäischen Bevölkerung und drückt die Stimmungen und Wünsche aus, die den Bürgern Europas zu eigen sind.

Zusammenfassend könnte man das Votum der Europaparlamentarier so darstellen: Die Erweiterung der Europäischen Union ist an ihr Ende gelangt, muss aber weitergeführt werden. Das Parlament fasst das in den harmlos klingenden Satz: „Die Erweiterungsstrategie der Union [besitzt] sowohl eine externe als auch eine interne Dimension“.²

¹ Europäisches Parlament: Entschließung des Europäischen Parlaments zu dem Strategiepapier der Kommission zur Erweiterung 2007 (2007/2271(INI)), Straßburg, 10.07.2008. Das Parlament nimmt damit Bezug auf: Commission of the European Communities: Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: Enlargement Strategy and Main Challenges 2007–2008, COM (2007) 663, Brüssel, 06.11.2007.

² Ebenda, Punkt A.

Diese beiden Dimensionen sind allerdings nicht länger miteinander zu vereinbaren. Auf der einen Seite dringt das Parlament darauf, die „immer engere Union“ zu schaffen,³ die in den Verträgen – auch in der Fassung von Lissabon – vorgesehen ist und beschwört die Ziele der Union:

[Das Europäische Parlament] erinnert daran, dass die Integrationsfähigkeit von der Fähigkeit der Union zu einem bestimmten Zeitpunkt abhängt, ihre politischen Ziele festzulegen und so auch zu erreichen, insbesondere das Bestreben, in ihren Mitgliedstaaten wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt und ein hohes Beschäftigungsniveau zu fördern, ihre Identität und ihre Fähigkeit, auf der internationalen Bühne zu agieren, zu behaupten, die Rechte und Interessen sowohl der Mitgliedstaaten als auch der Bürger zu fördern, einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zu entwickeln, den gemeinschaftlichen Besitzstand vollständig zu wahren und weiter auszubauen und die Grundrechte und -freiheiten hochzuhalten, wie sie in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verankert sind⁴.

Nun wären diese Vorgaben mit einer künftigen Erweiterung der Europäischen Union durchaus vereinbar, wenn es dabei um Länder wie Norwegen, Island, Liechtenstein oder die Schweiz ginge, die viele sich als Mitglieder wünschen, die allerdings die Mitgliedschaft derzeit nicht anstreben.⁵ Mit den Staaten, die jedoch tatsächlich an die Tür der Europäischen Union klopfen, wird es schwer sein, diese Ziele zu erreichen oder auch nur im Auge zu behalten. Dies umso mehr, wenn man nicht nur an die „potenziellen Kandidaten“ des Westbalkan, sondern auch an die Türkei einerseits und die Ukraine und den Südkaukasus andererseits denkt.

Allerdings enthebt eine solche Feststellung die EU nicht der Sorge um die externe Dimension ihrer Politik, die der Beschluss des Parlaments nur andeutet, wenn er von den „geo-strategic interests“ der Union, „the impact of political developments outside its borders together with the resulting expectations of its neighboring countries“⁶ spricht. Tatsache ist: Osteuropa ist politisch und wirtschaftlich in einer fragilen Situation, es bedarf der politischen und ökonomischen Stabilisierung – und der potenteste Stabilisator ist die Europäische Union. Zwar wird für Osteuropa oftmals von einer „Integrationskonkurrenz zwischen Moskau und Brüssel“ gesprochen, aber Egbert Jahn weist zurecht darauf hin, dass diese de facto nicht existiert.⁷ Von Russland geht zwar Druck auf Osteuropa aus, aber kein Integrationsangebot, das irgend eines der osteuropäischen Länder gerne annehmen würde. Vor allem nimmt Moskau keinerlei Einfluss auf die osteuropäischen und südkaukasischen

³ Ebenda, Punkt C.

⁴ Ebenda, Punkt 6.

⁵ Eurobarometer Nr. 67 berichtet, dass 49 Prozent der Bürger Europas sich für weitere Erweiterungen der EU aussprechen (Europäische Kommission: Eurobarometer Nr. 67, Brüssel, November 2007, S. 188 f.). Die Frage, an welche Staaten man dabei denke, wird nicht mehr gestellt. Als das der Fall war, war das Ergebnis eindeutig: Island 79%, Norwegen und die Schweiz 78%, aber beispielsweise Albanien 32% und Türkei 28%. Vgl. Europäische Kommission: Eurobarometer Nr. 66, Brüssel, September 2007, S. 222.

⁶ Europäisches Parlament, ebenda, Punkt 2.

⁷ E. Jahn, *Ausdehnung und Überdehnung: Von der Integrationskonkurrenz zwischen Brüssel und Moskau zum Ende der europäischen Integrationsfähigkeit*, „Osteuropa“ 2007, Nr. 2–3, S. 35–55.

chen Staaten, damit diese Demokratie, Rechtsstaat und Marktwirtschaft ausbauen. So wenig also Russland ein Integrationskonkurrent ist, so wenig ist es auch ein Integrationspartner, mit dem es gemeinsam gelänge, Osteuropa politisch und wirtschaftlich zu entwickeln. Im Gegenteil: in Moskau wird man diesen Prozess behindern, so weit man kann. Bereits einer Phase relativer Schwäche hatte die russische Politik als Ziel ihrer Kooperation mit der Europäischen Union formuliert:

On the other hand, the development of partnership with the EU should contribute to consolidating Russia's role as a leading power in shaping up a new system of interstate political and economic relations in the CIS area.⁸

Es gibt keinen Anhaltspunkt dafür, dass die russische Führung nun, in einer Phase, in der die Russische Föderation wesentlich stärker auftreten kann, auf diese Orientierung verzichtet. Auch der Einfluss Russlands auf die sogenannten „frozen conflicts“, der im Wesentlichen darauf zielt, den Status quo zu erhalten und gar keine Lösung herbeizuführen, macht die russische Position deutlich.⁹ Die EU steht also vor der Frage, wie sie auf andere Staaten Einfluss nehmen kann, dass diese die im EU-Vertrag und Grundrechtecharta aufgelisteten Ziele und Werte der EU übernehmen.¹⁰

Das Konzept der Europäisierung

In den letzten Jahren sind zahlreiche Beiträge erschienen, die sich mit der „Europäisierung“ befassen. Oftmals beschäftigen sich die Autoren dabei mit den Prozessen, die sich innerhalb der EU sowie zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten vollziehen.¹¹ In unserem Zusammenhang geht es jedoch um die Frage des Werte-Exports in die EU-Peripherie. Hier soll der Begriff daher in Anlehnung an Heather Grabbe im Sinne von der „Rückkehr nach Europa“ interpretiert werden. Die so ge-

⁸ The Russian Federation Middle Term Strategy towards the EU (2000–2010), www.delrus.ec.europa.eu/en/p_245.htm letzter Zugriff: 11.05.2008.

⁹ Vgl. hierzu: M. Fałkowski, *Russia's policy in the Southern Caucasus and Central Asia*, Center for Eastern Studies, CES-Studies Nr. 23, Warsaw 2006.

¹⁰ In Artikel 2 des EU-Vertrages in der Fassung von Lissabon heißt es: „Die Werte, auf die sich die Union gründet, sind die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören. Diese Werte sind allen Mitgliedstaaten in einer Gesellschaft gemeinsam, die sich durch Pluralismus, Nichtdiskriminierung, Toleranz, Gerechtigkeit, Solidarität und die Gleichheit von Frauen und Männern auszeichnet.“ Ziel der EU ist dabei, „den Frieden, ihre Werte und das Wohlergehen ihrer Völker zu fördern“ (Artikel 3 EUV). Vgl.: Vertrag von Lissabon zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, unterzeichnet in Lissabon am 13. Dezember 2007.

¹¹ Vgl. hierzu: H.-J. Axt, A. Milosowski, O. Schwarz, *Europäisierung – ein weites Feld. Literaturbericht und Forschungsfragen*, „Politische Vierteljahresschrift“ 2007, 48. Jg, Heft 1, S. 136–149; R. Eising, *Europäisierung und Integration. Konzepte in der EU-Forschung*, [in:] *Europäische Integration*, Hg. M. Jachtenfuchs, B. Kochler-Koch, Opladen 2003, S. 387–416; J. P. Olsen, *The Many Faces of Europeanisation*, „Arena Working Papers“ 2001, Nr. 2; K. E. Howell, *Developing Conceptualisation of Europeanisation: Synthesising Methodological Approaches*, „Queen's Papers on Europeanisation“ 2004, Nr. 3.

fasste „Europäisierung“¹² ist ein Prozess, im Laufe dessen die Staaten des ehemaligen Ostblocks das kommunistische Erbe überwinden um ein fester Bestandteil der politischen, ökonomischen und gesellschaftspolitischen Strukturen (West)Europas zu werden.¹²

Inhalt des Prozesses, der mit Europäisierung beschrieben wird, ist also die sukzessive Übernahme der Grundsätze der Freiheit, der Demokratie, der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie der Rechtsstaatlichkeit. Dabei wird die Einwirkung der Europäischen Union auf Drittstaaten an der EU-Peripherie betrachtet, in denen die europäischen Werte auf Strukturen treffen, die deren Durchsetzung erschweren oder tendenziell verhindern. Für Norwegen beispielsweise benötigt die EU keine Europäisierungsstrategie.

In den Drittstaaten an der östlichen und südöstlichen Peripherie, um die es in diesem Zusammenhang geht, greifen die europäischen Wertvorstellungen in politische und materielle Besitzstände der herrschenden Eliten ein. Da die Europäische Union nur mit Anreizen – der sogenannten positiven Konditionalität – arbeiten kann, muss sie ein Angebot unterbreiten, das den politischen und wirtschaftlichen Eliten der Zielländer hinreichend verlockend erscheint, in dem also der Nutzen größer ist als die Kosten. Dieses Modell unterstellt, dass es sich bei den politischen Entscheidungsträgern in den Zielländern um rationell kalkulierende Personen handelt, die aus ihren Entscheidungen den größtmöglichen Nutzen generieren wollen.

Davon zu unterscheiden, aber realiter durchaus damit zusammenhängend, ist der Mechanismus einer transnationalen Interaktion (transnational exchange and social learning). Dieser Ansatz geht von den handelnden Subjekten aus, die durch vermehrten Kontakt, Austausch und Studien in den Mitgliedsländern der EU die Normen und Werte der Europäischen Union internalisieren und in ihrem Heimatland durchsetzen.¹³ Beide Ansätze spiegeln sich auch in einer von Schimmelfennig, Seidelmeier und Knobel ausgearbeiteten Theorie der internationalen Sozialisation wider.¹⁴

Auch wenn die beiden Herangehensweisen analytisch voneinander getrennt werden, lassen sie sich nur gemeinsam verwirklichen. Ein verändertes Verhalten der Zielländer benötigt die Funktionäre, die die europäischen Normen verinnerlicht haben. Umgekehrt werden diese sich nur proeuropäisch verhalten können, wenn sie damit für sich und ihre Bündnispartner einen hinreichend großen Nutzen generieren können. Dabei kann man sich den Nutzen nicht nur mechanistisch als sofortige Belohnung vorstellen – wie ein Bestechungsgeld sie darstellt –, sondern

¹² H. Grabbe, *The EU's transformative power: Europeanisation through conditionality in Central and Eastern Europe*, Houndmills–New York 2006, S. 5.

¹³ Vgl. F. Schimmelfennig, H. Scholtz, *EU Democracy Promotion in the European Neighbourhood: Political Conditionality, Economic Development and Transnational Exchange*, National Centre of Competence in Research, “Working Paper” 2007, Nr. 9.

¹⁴ Gut aufgearbeitet findet man beide Ansätze auch bei F. Smolnik, *Zwischen Anspruch und Wirklichkeit. Die EU-Konditionalität als Demokratisierungsinstrument. Eine Studie zur externen Demokratieförderung an den Beispielen Georgien und Mazedonien*, Magisterarbeit vorgelegt an der Freien Universität Berlin im Fachbereich Politik- und Sozialwissenschaften, Sommersemester 2008.

auch als ein in der Zukunft zu erreichendes Ziel, für das man in der Gegenwart Entbehrenen auf sich zu nehmen bereit ist.

Darüber, wie dies geschehen kann, haben sich Emerson und Noutcheva Gedanken gemacht und die Anziehungskraft von Staaten oder Allianzen untersucht. Ihr Gravitationsmodell basiert auf einer ähnlichen Konstruktion aus der wirtschaftlichen Sphäre und untersucht die Bedingungen, unter denen ein Kern Staaten an der Peripherie attrahiert.

Laut dem Modell gibt es weltweit gewisse Zentren der Demokratie (EU, USA, NAFTA, OAS), die als Referenzpunkte für andere Staaten fungieren und die durch ihre „Anziehungskraft“ zur schnellen und tiefgreifenden Demokratisierung des unmittelbaren Umfelds führen können. Allerdings geschieht dies nicht von selbst, sondern nur, wenn bestimmte Voraussetzungen gegeben sind. Der Prozess wird von drei relevanten Faktoren beeinflusst:

- a) der Reputation und Attraktivität des Zentrums;
- b) dessen geographischer und kulturell-historischer Nähe;
- c) dessen Öffnung gegenüber Peripherien.¹⁵ Dabei wird das Letztere nicht nur pragmatisch, also im Sinne der Bewegungsfreiheit, sondern auch perspektivisch, d.h. als Möglichkeit einer politischen Integration der Peripherie in das Zentrum verstanden.¹⁶

Im bisherigen Erweiterungsprozess hat die Europäische Union alle drei oben genannten Attraktivitätskriterien erfüllt und sich als starker Magnet erwiesen. Die Demokratisierung und Europäisierung Mittelosteuropas konnte so vollzogen werden. Die Kandidatenländer verfügten über eine glaubhafte Mitgliedschaftsperspektive, die sich historisch gesehen in großer Geschwindigkeit auch erfüllt hat. Schimmelfennig weist in seiner Studie, darauf hin, dass die sogenannte „accession conditionality“, also die EU-Konditionalität verbunden mit dem Beitrittsversprechen, von einer überragenden Bedeutung für die Demokratieförderung in Europa war und nach wie vor auch ist.¹⁷

Diese Voraussetzungen sind für die jetzige europäische Peripherie nicht in gleichem Maße gegeben. Es kann nicht übersehen werden, dass es sich bei den Peripheriestaaten im Osten und Südosten um relativ gering entwickelte, politisch meist fragile Länder handelt, die also folgerichtig größere Anreize benötigten, um ihre Schwierigkeiten zu überwinden. Gerade für sie steht allerdings die bislang größte „Belohnung“, nämlich die EU-Mitgliedschaft,¹⁸ nicht bereit.

¹⁵ In den Regionen, wo es solche Gravitationszentren nicht gibt, ist die Demokratisierung zwar prinzipiell möglich, doch verläuft sie deutlich langsamer. Vgl.: M. Emerson, G. Noutcheva, *Europeanisation as a Gravity Model of Democratisation*, “CEPS-Working Document” 2004, Nr. 214; M. Emerson, *European Neighbourhood Policy: Strategy or Placebo?*, “CEPS-Working Document” 2004, Nr. 215.

¹⁶ M. Emerson, G. Noutcheva, ebenda, S. 2.

¹⁷ Vgl. F. Schimmelfennig, H. Scholtz, ebenda, S. 3.

¹⁸ Vgl. hierzu: H. Grabbe, ebenda, S. 52.

Where the EU's periphery is concerned, the dynamics of the Europeanization process are different. These states have varying degrees and different types of institutional contacts with the EU. Their relations are determined largely by geographical and geopolitical factors, linked in turn with the institutional choices and constraints decided on by the EU itself, with regard to its degree of external involvement. The distinctive feature of Europeanization at the EU periphery is that states affected by this process do not have the institutional means to co-determine decisions of the EU that affect them. In this context, Europeanization takes on a foreign policy dimension, and can thus be seen as a foreign policy instrument of the Union.¹⁹

Damit ist das größte Dilemma der Europäisierung der EU-Peripherie beschrieben: wie bereits erwähnt, einer der entscheidenden Faktoren, die über die Attraktivität des Zentrums und somit auch über seine Gravitationsstärke entscheiden, ist die Offenheit des Kerns. Damit die Europäische Union erfolgreich sein kann, muss sie stets für neue Mitglieder geöffnet bleiben. Gerade die Offenheit gefährdet jedoch den Erfolg der Integration, der wiederum genau die Attraktivität ausmacht, derentwegen die Partnerländer bereit sind, Transformationsschmerzen zu ertragen. Man fühlt sich an den dem amerikanischen Komiker Groucho Marx zugeschriebenen Satz erinnert: „Ich würde nie einem Club beitreten, der Leute wie mich aufnimmt.“ Bleibt der Gravitationskern geschlossen, verliert das Zentrum an Attraktivität und die Peripherie wird das Demokratisierungsmodell nicht übernehmen wollen. Heather Grabbe resümiert: „the goal of joining the EU [...] was seen as a way of becoming «modern» and «civilised»“.²⁰

Bewertung der Erfolge der ENP

Ein Versuch, die Quadratur des Kreises zu bewerkstelligen, die Partnerstaaten im Osten zu integrieren, ohne sie zu Mitgliedern zu machen, ist die Europäische Nachbarschaftspolitik. Die ENP ist oft beschrieben worden.²¹ Es reicht daher an dieser Stelle, das für diesen Zusammenhang Wichtigste festzuhalten. Die Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP) war von Beginn an doppelgleisig angelegt. Sie wollte einerseits die Transformation in den Partnerländern unterstützen und andererseits neue Mitgliedschaftsansprüche abwehren. Diese beiden Intentionen reflektierte auch die erste Mitteilung der Europäischen Kommission von 2003, mit der die ENP offiziell ins Leben gerufen wurde, auch wenn der Begriff noch keine Verwendung

¹⁹ B. Coppeters, M. Emerson [et al.], *Europeanization and Conflict Resolution: Case Studies from the European Periphery*, Ghent 2004, S. 7. Dies ist nicht nur in Bezug auf Konfliktlösung und Konfliktabwicklung z.B. auf den Westlichen Balkan, sondern für das ganze Modell von entscheidendem Belang.

²⁰ H. Grabbe, ebenda, S. 53.

²¹ Vgl. z.B.: B. Lippert, *Die Europäische Nachbarschaftspolitik: viele Vorbehalte – einige Fortschritte – unsichere Perspektiven*, Internationale Politikanalyse der Friedrich-Ebert-Stiftung, März 2008; E. D. Stratenschulte, *Europas Politik nach Osten: Grundlagen, Erwartungen, Strategien*, Hamburg 2007; W. Priesmeyer-Tkocz, *Niemcy wobec europejskiej polityki sąsiedztwa ze szczególnym uwzględnieniem Ukrainy*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe“ 2006, Nr. 4, S. 269–288.

fand (die Kommission sprach von „Wider Europe Neighbourhood“).²² Zum einen stellte die Kommission fest:

Die EU steht nicht nur gegenüber ihren Bürgern und denen der neuen Mitgliedstaaten, sondern auch gegenüber ihren derzeitigen und zukünftigen Nachbarstaaten in der Pflicht, sozialen Zusammenhalt und wirtschaftliche Dynamik dauerhaft zu gewährleisten. Die EU muss tätig werden, um die regionale und subregionale Zusammenarbeit und Integration zu fördern, die eine Vorbedingung für politische Stabilität, wirtschaftliche Entwicklung und die Verringerung der Armut und des sozialen Gefälles in ihrem gemeinsamen Umfeld sind.²³

Andererseits machte sie auch klar:

Ziel der neuen Nachbarschaftspolitik ist es daher, einen Rahmen für die Entwicklung neuer Beziehungen abzugeben, der eine Aussicht auf Mitgliedschaft oder eine Rolle in den Organen der Union mittelfristig nicht einschließt. Die durch Nähe und Nachbarschaft aufgeworfenen praktischen Fragen sind getrennt von der Frage der Aussicht auf einen EU-Beitritt zu beantworten.²⁴

Damit steht die EU vor dem Problem, im Verhältnis mit den Partnerstaaten dieselben Ziele zu erreichen, die sie durch eine (Vor-)Beitrittsstrategie erwirkt hätte, ohne über den Anreiz der Mitgliedschaftsperspektive verfügen zu können. Sie versucht, das Dilemma dadurch zu lösen, dass sie den Partnerländern eine weitestgehende Anlehnung an die EU als Zielvorgabe anbietet. Der damalige EU-Kommissionspräsident Romano Prodi sprach von „Teilhabe an der Union mit Ausnahme ihrer Institutionen“ (everything but institutions).²⁵

Die vorgeschlagene Methode besteht darin, zusammen mit den Partnerländern eine Reihe an Prioritäten festzulegen, deren Erfüllung sie näher an die Europäische Union heranrückt. Diese Prioritäten werden in gemeinsam vereinbarten Aktionspläne aufgenommen und beziehen sich auf besondere Maßnahmen in einigen zentralen Bereichen: politischer Dialog und Reform; Handel und Maßnahmen für die Vorbereitung der Partner auf die allmähliche Teilnahme am EU-Binnenmarkt; Justiz und Inneres, Energie, Verkehr, Informationsgesellschaft, Umwelt, Forschung und Innovation sowie Sozialpolitik und Kontakte der Bevölkerung („people-to-people“).

Die Möglichkeit, an den Politiken und Programmen der EU teilzunehmen und sich schrittweise in den europäischen Binnenmarkt zu integrieren, ist für die

²² Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament, Größeres Europa – Nachbarschaft: Ein neuer Rahmen für die Beziehungen der EU zu ihren östlichen und südlichen Nachbarn, KOM (2003) 104 endgültig, Brüssel, 11.03.2003.

²³ Ebenda, S. 3.

²⁴ Ebenda, S. 5; Diesen Aspekt betonte die Kommission in ihrer Mitteilung vom darauf folgenden Jahr noch deutlicher. In dem Papier von 2004 heißt es: „Seit diese Politik auf den Weg gebracht wurde, hat die EU hervorgehoben, dass sie ein Instrument zur Stärkung der Beziehungen zwischen der EU und Partnerländern darstellt, das sich von den europäischen Ländern nach Artikel 49 des Vertrags über die Europäische Union zur Verfügung stehenden Möglichkeiten unterscheidet.“ Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Mitteilung der Kommission, Europäische Nachbarschaftspolitik, Strategiepapier, KOM (2004) 373 endgültig, Brüssel, 12.05.2004.

²⁵ R. Prodi, „Friede, Sicherheit und Stabilität – Internationaler Dialog und die Rolle der EU“ – Sechste Weltkonferenz des Studienverbandes der Europäischen Gemeinschaft, Projekt Jean Monnet, Brüssel 5./6. Dezember 2002, Speech 02/619, S. 6.

Partnerländer sicherlich attraktiv. Allerdings heißt „Teilhabe außer an den Institutionen“ auch, dass sie von den Entscheidungsprozessen der Europäischen Union, die ja schließlich über die Institutionen stattfinden, dauerhaft ausgeschlossen sind. Die Partner bleiben nicht nur Nachbarn, sie werden diesem Konzept zufolge auch in der Rolle als Objekte der EU-Politik verharren müssen. Da dies in Kiew, Chisinau und Tbilisi auch gesehen wird, verstummt dort trotz der ENP der Wunsch nach einer künftigen Mitgliedschaft in der EU nicht. Dort wünscht man die Zugehörigkeit zur EU auch, weil sie unumkehrbar ist, während Programme und andere Maßnahmen auslaufen oder verändert werden können. Gerade unter dem Aspekt der Sicherheit ist dies wichtig.

Die EU hat auf die Wünsche der Partnerländer mit einer Veränderung der Sprachregelung reagiert: „Unbeschadet der einschlägigen Bestimmungen des EU-Vertrags bleibt die ENP von der Frage der EU-Mitgliedschaft getrennt; sie präjudiziert nicht mögliche künftige Entwicklungen der Beziehungen der Partnerländer zur EU.“²⁶

Damit wird ein Konzept propagiert, das in der Politikwissenschaft als „strategische Ambivalenz“ und in der Politik als „Politik der halboffenen Tür“ diskutiert wird. Vereinfacht und zynisch – aber vermutlich durchaus zutreffend – könnte man sagen: „Dem Esel soll die Hoffnung nicht genommen werden, die Möhre schlussendlich doch noch zu bekommen. Und auch wenn er sie dann nicht erhält, hat er den Karren wenigstens ins Ziel gezogen.“ Eine tatsächliche Bereitschaft, die ENP-Länder in einer absehbaren Zeit von 30 Jahren in die EU aufzunehmen, ist allerdings – unabhängig von einzelnen Stimmen und einzelnen Wünschen – nicht beobachtbar. Die Europäische Kommission setzt daher auf die Verbesserung der Europäischen Nachbarschaftspolitik, die so attraktiv gestaltet werden soll, dass die Partnerländer die Transformationsleistungen unabhängig von der Mitgliedschaftsperspektive erbringen. Eine solche wird ihnen lediglich vage in Aussicht gestellt, um ihre innenpolitische Debatte bestreiten zu können. Schließlich müssen die Partnerstaaten ihrer Bevölkerung im Zusammenhang mit der Transformation jetzt einiges zumuten.

Demgegenüber wird ein großer Teil der im Rahmen der ENP gebotenen Anreize, zum Beispiel im Hinblick auf Marktzugang, Integration und andere wirtschaftliche Vorteile, erst viel später Früchte tragen. Dies macht es für die Partnerländer schwierig, für die Reformen die nötige innenpolitische Unterstützung zu finden.²⁷

Die EU-Kommission befürwortet daher ein „tief greifendes und umfassendes Freihandelsabkommen“ und fügt in Klammern hinzu „einschließlich jener Waren, die für unsere Partner von besonderer Bedeutung sind“²⁸. Dies deutet auf die

²⁶ Rat der Europäischen Union, Stärkung der Europäischen Nachbarschaftspolitik – Fortschrittsbericht des Vorsitzes, Nr. 10874/07, 15. Juni 2007, S. 3.

²⁷ Ebenda, S. 3f.

²⁸ Ebenda, S. 5.

Schwierigkeit hin, die EU-Mitgliedstaaten davon zu überzeugen, beispielsweise auch die Agrarmärkte für die Partner zu öffnen. Hier verhindert oft kleinlicher Eigennutz die Realisierung großer Konzepte.

Auch in ihrer Mitteilung 2007 nimmt die Kommission dieses Thema auf und appelliert an die Mitgliedstaaten, die Bedeutung der Nachbarschaftspolitik zu erkennen:

Es bedarf nachhaltiger Anstrengungen um sicherzustellen, dass den ENP-Partnern ein ihren Erwartungen entsprechendes Angebot gemacht werden kann. Diese Mitteilung lenkt die Aufmerksamkeit auf einige der Großaufgaben, die die europäischen Institutionen und Regierungen zu bewältigen haben werden. 2008 werden die Kommission, der Rat, das Europäische Parlament und die EU-Mitgliedstaaten noch enger zusammenarbeiten müssen, um die Europäische Nachbarschaftspolitik zu stärken. Das kann zuweilen schwierige Entscheidungen erfordern, doch der politische Aufwand wird durch die langfristigen Vorteile aufgewogen, die sich gleichermaßen für die Menschen in der EU und in den ENP-Staaten ergeben.²⁹

Zusammenfassen lässt sich die Mitteilung der Kommission in dem Satz: die ENP ist ein guter Ansatz, aber damit er funktionieren kann, müssen wir noch etwas „draufpacken“.

Auch der Europäische Rat hat sich mit der Europäischen Nachbarschaftspolitik beschäftigt. Zwar war der Gipfel der Staats- und Regierungschefs im Juni 2007 von der Debatte über den Reformvertrag für die Europäische Union geprägt, so dass für andere Themen keine Zeit mehr blieb. Aber der Europäische Rat nahm den Bericht der deutschen EU-Ratspräsidentschaft zur „Stärkung der Europäischen Nachbarschaftspolitik“³⁰ zustimmend zur Kenntnis.

Der Bericht ist ein Dokument der Beschwörung, das vor allem dazu dient, die EU-Mitglieder ins Boot der Nachbarschaftspolitik zu holen. Er betont, dass die ENP „eine zentrale Priorität der EU-Außenpolitik“³¹ bleibe und bereits beachtenswerte Ergebnisse erzielt habe. Dann fordert er: „Nun ist es an der Zeit, dieses Angebot noch attraktiver, wirksamer und glaubwürdiger zu machen.“³²

Unter dem Titel „Stärkung der ENP mit Blick auf die Zukunft“ listet die deutsche Präsidentschaft daher einige Maßnahmen auf, die die Wirkung der ENP verbessern könnten. Mit vorsichtigen Formulierungen soll den EU-Partnern die Angst davor genommen werden, die ENP könnte ihre eigene binnenwirtschaftliche Situation verschlechtern. Da ist die Rede vom verbesserten Zugang zum Binnenmarkt „unter Berücksichtigung seiner Auswirkungen auf die interne europäische Politik“, die Frage eines verbesserten Marktzugangs werde „geprüft“. Eine asymmetrische Begünstigung, d.h. einseitige Marktöffnung für bestimmte Produkte, könnten die

²⁹ Kommission der Europäischen Gemeinschaften. Mitteilung der Kommission, Für eine starke europäische Nachbarschaftspolitik, KOM (2007) 774, Brüssel, 05.12.2007, S. 14.

³⁰ Rat: Stärkung der Europäischen Nachbarschaftspolitik, ebenda.

³¹ Ebenda, S. 2.

³² Ebenda, S. 3.

Partner „gegebenenfalls“ erfahren.³³ Immer wieder betont der Bericht, wie sehr die ENP auch im Interesse der Mitgliedstaaten liege, „vor allem in Anbetracht der hohen Kosten, die langfristig auf uns zukommen könnten, wenn wir unsere Nachbarländer nicht unterstützen“.³⁴

Mittlerweile liegen die ersten Ergebnisse der ENP vor, da die Aktionspläne mit der Ukraine und der Republik Moldau (sowie mit Israel, das aber außerhalb dieser Betrachtung bleibt) bereits abgelaufen, allerdings keineswegs erfüllt sind. Die gemeinsame Auswertung des Aktionsplans, die die Europäische Kommission und die ukrainische Regierung vorgenommen haben, lässt deutlich erkennen, dass die Blümenträume nicht gereift sind.³⁵ Zudem gab es kein klares Konzept, wie es nachdem Auslaufen des Aktionsplanes weitergehen solle. Aus der Not eine Tugend machend beschloss die Europäische Kommission, die abgelaufenen Aktionspläne einfach weiterhin in Kraft sein zu lassen.³⁶ Parallel dazu wird mit der Ukraine nun über ein neues erweitertes Abkommen (NEA) verhandelt, das eine umfassende Freihandelszone („deep and comprehensive free trade area“) einschließen soll.

Die ENP hat also bislang die gewünschten Ergebnisse nicht geliefert, weder für die Europäische Union noch für die Ukraine. Diese sieht daher auch keinen Grund, von ihrem Wunsch nach Mitgliedschaft abzulassen.

Das Europäische Parlament geht in seinem Beschluss vom Juni 2008 auf dieses Unbehagen ein und versucht nun, das eigentlich Unmögliche, nämlich die Teilnahme ohne Teilhabe, dadurch zu erreichen, dass neue Konstruktionen überlegt werden, mittels derer die Partnerländer enger und institutionell an die EU angebunden werden können, ohne dass sie den Mitgliedsstatus erlangen.

Der Beschluss unterscheidet die Partnerländer in fünf verschiedene Kategorien, nämlich in Kandidaten, mit denen über den Beitritt verhandelt wird (also Kroatien, Türkei), Kandidaten, mit denen noch nicht verhandelt wird (also Mazedonien), potentielle Kandidaten, die eine Beitrittsperspektive haben (also Albanien, Bosnien-Herzegowina, Montenegro, Serbien und inkludiert auch Kosovo), Länder, deren Ziel die europäische Integration ist („which have a European integration goal“), die aber keine Beitrittsperspektive haben (also Ukraine, Moldova, Armenien, Aserbaidshan, Georgien, perspektivisch möglicherweise Belarus) und schließlich in solche, die lediglich enge nachbarschaftliche Beziehungen mit der Union haben wollen (zu denken ist hier an Russland, aber auch an die Staaten des südlichen Mittelmeers).³⁷

Im Weiteren fordert das Parlament neue Strukturen, ohne diese wirklich klar zu beschreiben. Die Rede ist von „einer engen bilateralen oder multilateralen

³³ Ebenda, S. 7.

³⁴ Ebenda, S. 10.

³⁵ Joint Evaluation Report EU-Ukraine Action Plan, Brussels/Kyiev, March 2008, www.delukr.ec.europa.eu/files/eu_ukraine/ukraine_eu_joint_evaluation_2008_en.pdf.

³⁶ Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Mitteilung der Kommission an das Parlament und den Rat, Umsetzung der Europäischen Nachbarschaftspolitik im Jahr 2007, KOM (2008) 164, Brüssel, 03.04.2008, S. 9.

³⁷ Europäisches Parlament, ebenda, Punkt M.

Beziehung“ als „eine stabile, langfristige Aussicht auf institutionalisierte Beziehungen zur Europäischen Union“³⁸. Diese Struktur soll auch für die potentiellen Kandidaten offen sein. Während dieses multilaterale Beziehungsgeflecht für die Länder mit Beitrittsperspektive allerdings ein Zwischenschritt ist, soll es die Endstation für die anderen sein.³⁹

In einem gewissen Widerspruch damit steht die Formulierung einige Punkte später, der zufolge die Erweiterungsstrategie der EU um ein System nach beiden Seiten durchlässiger konzentrischer Kreise ergänzt werden soll:

wobei Länder unter strengen, aber eindeutig formulierten internen und externen Bedingungen Gelegenheit hätten, von einem Status in einen anderen überzuwechseln, falls sie dies wünschen und auch die mit dem entsprechenden spezifischen Vertragsmodell verbundenen Kriterien erfüllen⁴⁰.

Bezogen auf Osteuropa schlägt das Parlament ein auf gemeinsamen Politiken basierenden Raum vor⁴¹, das gemeinsam mit den Partnerländern im Osten gebildet werden und über gemeinsame Entscheidungsmechanismen (!) verfügen soll. Schließlich werden (interessanterweise mit Verweis auf die geplante Union für das Mittelmeer) für Osteuropa „besondere multilaterale Vertragsbeziehungen“ vorgeschlagen, die:

sich [...] zunächst in der Schaffung einer Freihandelszone konkretisieren sollten, und danach etwa in Form eines Europäischen Wirtschaftsraums Plus, eines Europäischen Commonwealth oder besonderer Mechanismen für regionale Zusammenarbeit zu vertiefen wären.⁴²

Das Europäische Parlament ist also der Ansicht, dass die Erweiterung an ihr Ende gekommen ist und dass die Europäische Nachbarschaftspolitik nicht ausreicht, den Osten und Südosten Europas und seines Randes zum Schwarzen und Kaspischen Meer hin demokratisch und ökonomisch zu verändern. Es fordert eine neue Struktur, die die Partner stärker einschließt, aber dennoch aus der „guten Stube“ hält. Wie das wirklich aussehen könnte, weiß es allerdings auch nicht. Keines der angesprochenen Konzepte ist in irgendeiner Weise definiert und ausbuchstabiert. Dies gilt auch für den EWR Plus, der nicht mehr als eine Hoffnung darstellt.⁴³

Auch in der Wissenschaft ist die Debatte über neue Formen eröffnet. Zahlreiche Vorschläge sind in der letzten Zeit vorgestellt worden.

So fordert Andreas Maurer eine „Erweiterte Assoziierte Mitgliedschaft“ und schlägt alternativ eine „Abgestufte Integration“ vor. Auch Peter Müller-Graff geht den Überlegungen zu einer „differenzierten Integration“ nach, die der „konstruktivi-

³⁸ Ebenda, Punkt P.

³⁹ Ebenda, Punkt Q.

⁴⁰ Ebenda, Punkt 17.

⁴¹ Ebenda, Punkt 19.

⁴² Ebenda, Punkt 20.

⁴³ Zur Übertragung des Konzepts des Europäischen Wirtschaftsraums auf Osteuropa vgl. E. D. Straten-schulte, *Abschied von Illusionen: Osteuropa und der Europäische Wirtschaftsraum*, „Osteuropa“ 2002, Nr. 11, S. 1391–1403.

ven Zukunft der Europäischen Union dienlich sein“ könne. Ralf Roloff greift Konzepte der „variablen Geometrie“ auf, während Winfried Veit sich für das „Europa der konzentrischen Kreise“ ausspricht. Zu guter Letzt redet Barbara Lippert einer „Gesamteuropäischen Aufgabenkonföderation“ das Wort.⁴⁴

Tatsächlich ist es eine verlockende Überlegung, eine neue Struktur zu schaffen, die die Europäische Union entlastet. Allerdings sind frühere Versuche gescheitert. Der Europäische Wirtschaftsraum, der 1993 in Kraft trat, hat den Beitrittsdruck auf die EU nicht gemildert. Er wurde mit Staaten gegründet, die der EU nicht angehören wollten (Norwegen, Island, Liechtenstein) oder problemlos in sie eintreten konnten (Schweden, Finnland, Österreich). Die 1997 von den Staats- und Regierungschefs ins Leben gerufene „Europakonferenz“, die als Versuch gedacht war, der Türkei das Gefühl von Zugehörigkeit zu geben, ist sang- und klanglos gescheitert.

Andere europäische Institutionen als mögliche Partner

Von daher ist für die EU zu überlegen, ob sie ihre Ziele nicht auch mit Hilfe anderer Organisationen erreichen kann, die bereits existieren und die die Zielländer einbinden. Tatsächlich existiert in Europa ja eine Vielzahl von Institutionen, die die Partnerstaaten der Europäischen Nachbarschaftspolitik und die EU (oder zumindest einiger ihrer Mitglieder) miteinander verbinden. Zu denken ist hier vor allem an die OSZE, den Europarat, die NATO, die Black Sea Economic Cooperation (BSEC) der Regional Co-operation Council (RCC), der den Stabilitätspakt für Südosteuropa abgelöst hat, oder die Community of Democratic Choice. Darüber hinaus bestehen Bündnisse, die Zielländer der ENP erfassen und auf die die EU Einfluss nehmen könnte. Hier kommt die GUAM (Georgien-Ukraine-Aserbajdschan-Moldova) in Frage. Zu überlegen wäre auch, ob die EuroAsiatische Wirtschaftsgemeinschaft (EurAsEC) oder die Shanghai Cooperation Organisation (SCO) in diesem Konzept eine Rolle spielen könnten. Zwar gehört diesen Bündnissen kein EU-Staat an, aber es wäre ja nicht ausgeschlossen, dass die EU von außen auf diese Organisationen Einfluss nimmt.

Um die jeweilige Institution für die Ziele der EU nutzbar machen zu können, muss diese allerdings verschiedene Voraussetzungen erfüllen. Nur dann ist es für die EU sinnvoll, eine Politik gegenüber der in Frage kommenden Allianz zu entwickeln und durchzusetzen.

⁴⁴ In der Reihenfolge: A. Maurer, *Alternativen denken! Die Mitgliedschaftspolitik der Europäischen Union vor dem Hintergrund der Beziehungen zur Türkei*, „SWP-Aktuell“ 2007, Nr. 36; P. Müller-Graff, „Differenzierte Integration“: Konzept mit sprengender oder unitarisierender Kraft für die Europäische Union?, „Integration“ 2007, Nr. 2, S. 129–139; R. Roloff, *Auf dem Weg zur variablen Geometrie – Implikationen der EU-Erweiterung für die ESVP und NATO*, „Integration“ 2007, Nr. 1, S. 54–59; W. Veit, *Avantgarde und Europäische Nachbarschaftspolitik – Für ein Europa der konzentrischen Kreise*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Internationale Politikanalyse Europäische Politik, Oktober 2006; B. Lippert, *Assoziierung plus gesamteuropäische Aufgabenkonföderation: Plädoyer für eine selbstbewusste Nachbarschaftspolitik*, „Integration“ 2006, Nr. 2, S. 149–157.

Johan P. Olsen schlägt in Anlehnung an Stein Rokkan vier Dimensionen vor, die beim Vergleich zwischen der EU und anderen Versuchen europäischer Institutionenbildung Berücksichtigung finden sollten:

- a) die regelnde Dimension;
- b) die sozialisierende Dimension;
- c) die demokratische Dimension
- d) die Wohlfahrtsdimension.⁴⁵

Diesen Überlegungen folgend lässt sich ein Set von Kriterien definieren, mittels dessen verschiedene Institutionen einer Betrachtung unterzogen werden. Die grundlegendste Vorbedingung ist, dass die Organisation mit der EU auf einer gemeinsamen **Wertebasis** steht. Ist dies nicht der Fall, kann nicht davon ausgegangen werden, dass sie einen Beitrag zur Implementierung dieser Werte leistet.

Eine weitere Voraussetzung besteht darin, dass die EU **Einfluss** auf die Organisation haben muss. Andernfalls ist zwar nicht auszuschließen, dass die Organisation aus EU-Sicht positiv auf die Mitgliedstaaten der Institution einwirkt. Dieses wäre aber nicht durch eine konsistente EU-Politik zu vergrößern und kann deshalb hier außer Ansatz bleiben.

Die Zielländer der ENP beklagen, dass sie bei dieser Politik der EU nicht auf Augenhöhe begegnen können. Sie sitzen – bildlich gesprochen – nicht mit der EU am Tisch, sondern sitzen vor dem Schreibtisch der EU. Ein wichtiges Kriterium für die Eignung einer Organisation für die oben definierten Ziele ist daher, dass sie die Partnerländer einschließt (**Inklusion**) oder dass sie für sie offen ist.

Die jeweilige Allianz muss in der Lage sein, den Mitgliedern wirtschaftliche und/oder politische **Vorteile** zu verschaffen, die sie bei einer Nichtmitgliedschaft nicht genießen könnten. Zu diesen Vorteilen gehört auf jeden Fall, die **Sicherheit** ihrer Mitglieder zu gewährleisten oder zumindest zu erhöhen.

Eine Organisation, die Ergebnisse zeitigen will, muss zudem über eine feste **Struktur** und einen Apparat verfügen. Nur so ist es möglich, Entscheidungen vorzubereiten und nachzuhalten.

Dies führt direkt zum nächsten Punkt: Die jeweilige Organisation muss über zumindest begrenzte **Gestaltungsmacht** verfügen. Wenn sie nichts regeln kann, kann sie auch nichts erreichen.

Zu der Gestaltungsmacht gehört die Verbindlichkeit der Beschlüsse, für die es auch ein **Monitoring** geben muss, so dass abweichendes Verhalten der Mitglieder überhaupt festgestellt werden kann.

Damit zusammen hängt die Möglichkeit, **Sanktionen** bei der Nichtbefolgung der gemeinsamen Beschlüsse zu verhängen. Nur so wird es möglich sein, Regelverstöße im Zaum zu halten.

Wenn man mehr erreichen will, als dass die Mitgliedstaaten sich immer auf den kleinsten gemeinsamen Nenner verständigen, sollte die Organisation **Kompensationsmöglichkeiten** anbieten können. Einem Staat wird so eine für ihn unan-

⁴⁵ J. P. Olsen, *The Many Faces of Europeanization*, "Arena Working Papers" 2002, Nr. 1/2, S. 10.

genehme Regelung versüßt, in dem ihm in einem anderen Feld Vorteile eingeräumt werden. Um eine öffentliche Kontrolle der Entscheidungen zu ermöglichen und damit die Mitgliedstaaten und ihre Bürger zu regelgemäßem Verhalten zu verpflichten, muss die Organisation ein bestimmtes Maß an **Transparenz** aufweisen.

Wichtig ist sicherlich auch das **Ansehen** der jeweiligen Institution. Je größer dieses ist, desto eher sind die politischen Eliten der Zielländer bereit, den gesetzten Regeln zu folgen, weil sie sich damit auch innenpolitisch Legitimation verschaffen. Wenn die jeweilige Organisation den Bürgern des Partnerlandes aber gleichgültig oder gar unbekannt ist, können die Politiker sich keinen Gewinn davon versprechen, dass der von ihnen geführte Staat ein loyales Mitglied der Organisation ist.

Schlussfolgerung und Politikempfehlung

Es besteht an dieser Stelle keine Möglichkeit, die verschiedenen oben genannten Institutionen dieser vorgeschlagenen Analyse zu unterziehen.⁴⁶ Auf den ersten Blick einsichtig ist allerdings, dass die NATO, der Europarat und die OSZE eine Reihe der gestellten Bedingungen gut erfüllen können. Die Europäische Union wäre daher gut beraten, ihre Politik diesen Institutionen gegenüber zu überdenken. Dies betrifft vor allem den Europarat und die OSZE, in denen die EU die Mehrheit oder fast die Mehrheit stellt. Keine der genannten Institutionen kann die EU bei ihrer Aufgabe der externen Demokratieförderung ersetzen, aber sie können sie darin wirkungsvoll unterstützen. Dies wird allerdings nur möglich sein, wenn die Zielländer sich in diesen Institutionen ebenfalls wiederfinden und wenn sie zu der berechtigten Auffassung gelangen, dass den Organisationen Relevanz und Gestaltungskraft zukommt. Hierauf wiederum hat die EU entscheidenden Einfluss, sie muss nur wollen.⁴⁷

⁴⁶ Eine erste Betrachtung dieser Art findet sich bei Stratenschulte, Europas Politik nach Osten, a.a.O., S. 140–156.

⁴⁷ Vgl. hierzu den Bericht des luxemburgischen Premierministers Jean-Claude Juncker zur Zusammenarbeit von EU und Europarat, Council of Europe – European Union, *A sole ambition for the European Continent*, Report 11.04.2006.

Ryszard M. Czarny

KONTROWERSJE WOKÓŁ GAZOCIĄGU PÓŁNOCNEGO - IMPLIKACJE DLA PAŃSTW REGIONU MORZA BAŁTYCKIEGO

Wprowadzenie

W ostatnich latach, dzięki zwyżce cen nośników energii, znacznie zwiększyły się możliwości Rosji na arenie międzynarodowej. Europa i nowa Rosja to coraz bardziej dwubiegunowy układ. Jego wyraźnie inny niż kiedyś sens, może wyrażać się w tym, że współpraca będzie cały czas konkurować z napięciem powodowanym ciągłymi próbami sił w walce o wpływy polityczne i gospodarcze. Rodzi to konieczność zmierzenia się z nowymi, strategicznymi wyzwaniami, a wśród nich – z kwestią bezpieczeństwa energetycznego. Ropa naftowa i gaz zaczynają być coraz częściej i coraz chętniej wykorzystywane jako środek nacisku, instrument w celu realizacji celów politycznych. W tym kontekście bezpieczeństwo energetyczne staje się obecnie synonimem bezpieczeństwa narodowego oraz bezpieczeństwa ekonomicznego. Sprawa ta rodzi szereg implikacji, tak dla polityki wewnętrznej, jak i zagranicznej wielu krajów, w tym państw Unii Europejskiej oraz ich relacji z Federacją Rosyjską. Jest to szczególnie ważne w świetle wypowiedzi S. Jastrzembkiego, doradcy prezydenta W. Putina ds. kontaktów z UE, który stwierdził:

Nie ma nadziei na kompromis w sprawach polityki energetycznej – to kwestia zdecydowana raz na zawsze, gdyż zaakceptowanie Karty Energetycznej UE przyniosłoby Rosji tylko straty. Energia to nasz triumf, którego nie wypuścimy z ręki¹.

¹ S. Jastrzembki w wywiadzie dla „NZZ Am Sonntag”, 13 V 2007.

Stąd przedmiotem niniejszego opracowania stały się kontrowersje wokół Gazociągu Północnego oraz będące ich następstwem implikacje dla państw regionu Morza Bałtyckiego. Na szczególną uwagę – w moim przekonaniu – zasługują tu następujące zagadnienia: a) ekonomiczne i polityczne uwarunkowania projektu Gazociągu Północnego, b) dylematy i kontrowersje wokół jego budowy, c) aktualne wyzwania i zagrożenia – międzynarodowe implikacje projektu Nord Stream.

Aktualne dylematy energetyczne

W ciągu ostatnich paru lat Rosja korzystała z zasobów energetycznych jako z mocnej broni w polityce zagranicznej, służącej do wywierania nacisku na państwa ościenne. Nie jest to nowy instrument, ponieważ już w 1990 r. „karala” swych sąsiadów przerywaniem dostaw energetycznych. Jednak od 2005 r. „broń energetyczna” stała się instrumentem systematycznego wywierania presji, a Rosja nie liczy się nawet ze spadkiem własnego zaufania w Europie. Stąd nie będzie chyba przesadą prognoza, że kraj ten może nie ograniczyć presji tylko do kurków gazowych. To samo może stać się z ropą naftową, podobnie jak to się stało z rurociągiem „Przyjaźń”, który zaopatruje Europę w ok. 12% niezbędnego jej surowca.

W tej sytuacji, istotnym aspektem problematyki bezpieczeństwa energetycznego jest ustalenie ram współpracy między działaniami Wspólnoty Europejskiej a aktywnością innych państw, w szczególności Federacji Rosyjskiej. Pojawia się pytanie, jak w sieci tych wzajemnych powiązań i interesów politycznych oraz ekonomicznych odnajdują się kraje Europy Środkowo-Wschodniej oraz UE jako aktywny podmiot polityki energetycznej w skali globalnej i regionalnej.

Komisja Europejska ma świadomość niebezpieczeństwa, które wiąże się z uzależnieniem od dostaw surowców energetycznych z krajów trzecich. Tym bardziej, że jeśli pozostaniemy przy dzisiejszych rozwiązaniach, to za 20–30 lat uzależnienie UE od importu energii wzrośnie do 70%. Zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego staje się w tej sytuacji jednym z podstawowych celów UE.

Z kolei doświadczenia z kryzysowych sytuacji na Ukrainie i Białorusi potwierdziły słuszność decyzji UE o konieczności dywersyfikacji źródeł nośników energii. Zbyt długo trwa jednak przygotowywanie odpowiednich projektów. Dopiero w 2006 r. udało się ożywić projekt rurociągu z Azerbejdżanu przez Gruzję do wybrzeży Turcji. Projekt o nazwie Nabucco ma zapewnić wsparcie KE, EBOR i austriackiego koncernu ÖMV. Przez Turcję i Balkany miał on dostarczać do Europy Środkowej gaz z Azerbejdżanu i Azji Środkowej, omijając rury Rosji. Jednak dla Nabucco nie ma jeszcze dość surowca², a USA nie zgadzają się, by przez Nabucco mógł eksportować swój gaz Iran. Konkurentem dla Nabucco i planowanego gazociągu Posejdon³, staje się popierany przez Rosję South Stream (przez Morze

² Do tej pory zapewnione jest jedynie 6 mld m³ gazu z rezerw Azerbejdżanu.

³ Ma on przez Adriatyk dostarczać do Włoch przez Grecję azerski gaz dla koncernu Edison, konkurenta

Czarne). Rozwiązanie to, szczególnie połączenie South Stream z obecnym Blue Stream Pipeline, popiera premier Węgier motywowany dużą zależnością swego kraju od rosyjskich dostaw gazu – blisko 90%. W rezultacie może się okazać, że jeśli Gazprom znajdzie na Węgrzech odpowiednie wsparcie dla projektu przedłużenia gazociągu do granic UE⁴, projekt Nabucco, jako mało efektywny, może upaść. W bardzo poważnym stopniu przyczyniają się do tego również Włosi, którzy w listopadzie 2007 r. podpisali (w obecności W. Putina i premiera R. Prodiego) umowę z Gazpromem o utworzeniu spółki, która zajmie się przygotowaniem budowy South Stream. To oznacza, że w przypadku opanowania transbalkańskiego gazociągu przez Gazprom (odpowiednią umowę W. Putin podpisał 15 marca 2007 r. z przedstawicielami Bułgarii i Grecji), ta rosyjsko-włoska rura będzie na południu Europy odgrywać podobną rolę, jak Nord Stream na północy. Budowa obu gazociągów przypieczętuje dominację rosyjskiego gazu w Europie Środkowej. Europa Środkowa straci też ostatnią znaczącą trasę dostaw gazu nie będących pod kontrolą Rosji. Wyraźnemu zmniejszeniu ulegnie również znaczenie Polski, Białorusi i Ukrainy (oraz Turcji) jako państw tranzytowych.

Kraje tego regionu, w tym również Polska, na pewno mogą mieć powody do niepokoju. Tym bardziej, że w skrajnym przypadku możemy wyobrazić sobie najgorszy scenariusz w zakresie bezpieczeństwa energetycznego, szczególnie w odniesieniu do Europy Centralnej: sroga zima, w trakcie której następuje ograniczenie dostaw gazu ziemnego z Rosji dla kilkudziesięciu milionów ludzi mieszkających w krajach, które niedawno przystąpiły do UE. Tego scenariusza wcale nie należy uważać za nierealny. W przeciwieństwie do krajów Europy Zachodniej, które jeszcze nigdy nie zaznały przerw czy ograniczeń dostaw tego surowca, Europa Środkowa ma swoje doświadczenia, na bazie których patrzy w przyszłość mniej optymistycznie. Warto przypomnieć, że tylko w latach 90. ubiegłego stulecia, Rosja wstrzymywała dostawy gazu ziemnego do krajów nadbałtyckich 11-krotnie⁵.

W praktyce, w oparciu o dotychczasowe doświadczenia nietrudno wyobrazić sobie scenariusz, w którym Rosja będzie mogła (czy tylko teoretycznie?) odciąć tym krajom (również Litwie, Łotwie i Estonii) dostawy gazu ze względów politycznych, nie narażając jednak dostaw do Zachodniej Europy.

Istotnym elementem wpływającym na ograniczenie suwerenności energetycznej państw środkowoeuropejskich jest wykupywanie przez Rosję sieci dystrybucyjnych energii⁶. W efekcie, państwa takie, jak Litwa, Łotwa, Estonia czy

Eni. W listopadzie 2007 r. uruchomiono odcinek tego gazociągu prowadzący z Turcji do Grecji. Na razie jest to szlak energetyczny niezależny od Rosji.

⁴ Istotną zachętą ze strony Gazpromu jest obietnica budowy na terytorium Węgier podziemnego zbiornika gazowego o pojemności 10 mld m³.

⁵ Przy okazji kwietniowego szczytu NATO, estoński prezydent T. Ilves powiedział, że Rosja w ciągu roku 2007, ponad 40 razy użyła w ramach szantażu politycznego groźby zmniejszenia dostaw energii, zob. „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 11 IV 2008.

⁶ Za przykład może służyć Estonia, w której Gazprom wraz z inwestorem niemieckim wykupił państwowego monopolistę gazowego, może więc wpływać na decyzje dotyczące infrastruktury energetycznej.

nawet Polska, samodzielnie nie są w stanie zapewnić sobie bezpieczeństwa energetycznego. Nadzieją dla nich byłaby wspólna polityka energetyczna UE, ale do tego trzeba czasu, pieniędzy i wysiłku, których Wspólnota na razie nie jest w stanie zmobilizować. I choć wspólnotowość w dziedzinie energetyki jest obecnie przedmiotem wielu, często kontrowersyjnych dyskusji, na terenie UE do tej pory nie powstał jednolity rynek energetyczny, który mógłby konkurować jako całość z innymi światowymi gospodarkami – a jest 27 różnych, współzawodniczących ze sobą⁷. Musi to rodzić wiele problemów i różnic w sprawie aktualnego sposobu realizacji polityki energetycznej, w tym również stosunku do głównego dostawcy, czyli Federacji Rosyjskiej.

Wspólnota wydaje się podzielona w kwestii stosunków z Rosją. Państwa Europy Środkowo-Wschodniej opowiadają się coraz bardziej za zwiększeniem dystansu do Rosji. Polska, Litwa i Estonia obawiają się, że gotowość Unii do dialogu może zostać mylnie odebrana w Moskwie jako ustępstwo. Państwa te widzą w postępowaniu Rosji próbę uzyskania większych wpływów w krajach byłego bloku wschodniego i podzielenia Unii. Polska często mówi o politycznej presji Rosji oraz stara się być liderem krajów, które naciskają na porzucenie tradycyjnej linii UE reprezentowanej przez Niemcy, Francję i Włochy. Podaje też w wątpliwość priorytet dobrych stosunków z Moskwą. Faktem jest, że w stolicach państw europejskich trwają poszukiwania odpowiednich form postępowania wobec Rosji, swoistego złocego środka między działaniem koncyliacyjnym (z uwagi na gaz) i ostrzegającym. Rząd Niemiec nadal jednak obstaje przy swoim podstawowym założeniu: współpraca gospodarcza i polityczna z Rosją przyczyni się do „przemian wewnętrznych” w tym kraju. Jednak to właśnie na okres „najcieplejszych” relacji z Moskwą (czasy Schrödera, Berlusconi i Chiraca) przypada początek wzrostu wpływów Kremla na gospodarkę Unii i agresywności w polityce zagranicznej. Specjalny stosunek Schrödera do Rosji i Putina jest powszechnie znany i niejednokrotnie był przedmiotem krytyki, szczególnie w momentach, gdy nazywał on Putina „prawdziwym demokratą” a sam zgodził się na zasiadanie w zarządzie rosyjsko-niemieckiego konsorcjum zamierzającego wybudować gazociąg biegnący przez Morze Bałtyckie. Dryfował w ramiona Rosji nie traktując poważnie kwestii zależności Europy od dostaw surowców energetycznych i ostrzegając Europę, że Rosja może zmienić kierunek eksportu energii np. do Azji⁸.

Jeśli ktokolwiek ludził się, że polityka Niemiec wobec Rosji, zwłaszcza w segmencie energetycznym może ulec zmianie, to wykazał się dużą naiwnością. Establishment niemiecki jest związany z rosyjską gospodarką tysiącami relacji i wiadomo było, że A. Merkel w tym zakresie będzie kontynuować politykę G. Schrödera. Wyraźnie podkreślił to M. Gloss – minister gospodarki i technologii Niemiec mówiąc:

⁷ Zdecydowanie bardziej klarowna, bo oparta na współpracy, jest sytuacja państw nordyckich, zob.: R. M. Czarny, rozdz. 4: *Państwa regionu nordyckiego wobec problemu bezpieczeństwa energetycznego*, [w:] *Międzynarodowe bezpieczeństwo energetyczne w XXI wieku*, red. E. Cziomer, Kraków 2008.

⁸ NRC „Handelsblad”, 18 I 2007.

niemiecko-rosyjskie relacje w dziedzinie paliwowo-energetycznej należy ocenić jako znaczący element dialogu energetycznego UE–FR. Nie oznacza to jednak, że powyższy dialog zastąpi relacje bilateralne Niemcy–Rosja⁹.

Kontrowersje wokół Gazociągu Północnego

Zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego to niejako naturalne zadanie władzy publicznej w państwie, szczególnie w sytuacji, gdy w mechanizmy podaży i popytu wkracza polityka, a transport surowców energetycznych staje się coraz poważniejszym problemem w stosunkach międzynarodowych. Jak zauważa francuski ekspert Jean-Jacques Guillet „każda trasa dostaw energii, której przebieg ustalono z racji politycznych jest źródłem potencjalnego konfliktu”¹⁰. W poetykę powyższej tezy wyjątkowo dobrze wpisuje się Gazociąg Północny (niektórzy używają nazwy Gazociąg Północno-Europejski lub Gazociąg Bałtycki), którego projekt budowy Unia Europejska zaczęła wspierać od 30 października 2000 r. Właśnie w tym dniu prezydent Francji J. Chirac, przewodniczący Komisji Europejskiej R. Prodi, J. Solana i prezydent Rosji W. Putin podpisali deklarację o strategicznym partnerstwie i współpracy krajów Unii z Federacją Rosyjską w dziedzinie energetyki¹¹. W grudniu tego samego roku UE nadała gazociągowi status projektu TEN (Trans-European Network). Od 2001 r. plany tej inwestycji można znaleźć we wszystkich ważniejszych dokumentach Parlamentu i Komisji Europejskiej dotyczące przyszłości energetyki w krajach piętnastki. 11 listopada 2002 r. Francois Lamoirier, dyrektor generalny Energii i Transportu UE uznał, że projekt Gazociągu Północnego jest dla Europy priorytetem i jako taki, może być zaprezentowany Europejskiemu Bankowi Odbudowy i Rozwoju.

Tak więc koncepcja tego gazociągu, łączącego Rosję i Niemcy, od wielu lat istniała jako propozycja na energetycznej mapie Europy. Wielu ekspertów nie traktowało jednak poważnie tego projektu. Istniały bowiem inne, tańsze rozwiązania problemu zwiększenia dostaw rosyjskiego gazu do Europy Zachodniej. M. Sudowikow zwraca uwagę, że „jednak dopiero po tzw. rewolucji pomarańczowej na Ukrainie i objęciu władzy przez Wiktora Juszczenkę, projekt Gazociągu Północnego zaczął być realizowany”¹².

Gazociąg Północny, North Stream – to wspólne przedsięwzięcie rosyjskiego Gazpromu oraz firm niemieckich E.ON – Ruhrgas i BASF. 8 września 2005 r. te trzy koncerny energetyczne podpisały w Berlinie (w obecności prezydenta Putina i kanclerza Schrödera) umowę o budowie bałtyckiej magistrali gazowej. Należy

⁹ M. Gloss, minister gospodarki i technologii Niemiec w wywiadzie dla „Niezawisimej Gaziety”, 22 V 2007.

¹⁰ P. Błoński, *Energetyczne źródła konfliktów*, www.rfi.fr (2 XI 2007).

¹¹ Umowa ta bywa na Zachodzie nazywana „Paktem Prodiego”.

¹² M. Sudowikow, *Większe bezpieczeństwo dla Rosji czy zwiększenie możliwości jej wpływu na gospodarkę UE? Gazociąg Północny*, „Energia Gigawat” 2007, nr 1, s. 4.

jednak pamiętać, że North Stream AG jest zarejestrowana w szwajcarskim mieście Zug. Stąd oficjalnie jest firmą szwajcarską podlegającą przepisom tego kraju, a projektowany gazociąg jest formalnie również inwestycją szwajcarską. Jak pisze szwedzki ekspert prawa międzynarodowego Said Mahmoudi (profesor Uniwersytetu Sztokholmskiego): „w wypadku np. sporu ze stroną szwedzką nie mogą mediuować ani Moskwa ani Berlin, a jedynie szwajcarskie Berno”¹³.

Składową gazociągu mają być dwie nitki o łącznej przepustowości 55 mld m³ gazu rocznie. Pierwsza ma być oddana do użytku w lipcu 2010 r., a druga do końca 2013 r.¹⁴. Koszt całej inwestycji Gazprom początkowo szacował na ponad 4 mld euro. Aktualnie opracowane memorandum inwestycyjne (niezbędne do rozpoczęcia emisji obligacji), w którym koncern oficjalnie opublikował nową wycenę kosztów gazociągu Nord Stream przewiduje, że budowa dwóch nitek kosztować będzie 7,4 mld euro (tj. około 12 mld dolarów). Przedstawiciele Gazpromu przyznają przy tym, że powyższa cyfra raczej nie jest ostateczna. Może ona ulec dalszej korekcie (wzwyż) po podpisaniu kolejnych umów z podwykonawcami projektu. Obecnie trudno nawet określić dokładny koszt budowy pierwszej nitki Nord Stream, gdyż nadal nie podpisano końcowych kontraktów w sprawie budowy morskiego odcinka oraz obsługi logistycznej projektu. Nie zakończono także wyceny kosztów związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa ekologicznego gazociągu w akwenie Morza Bałtyckiego. Obecnie podpisany jest tylko kontrakt na dostawę rur dla pierwszej nitki. Pozostałe kwestie związane z powyższą inwestycją nie są nadal rozwiązane. Negocjacje z kompanią Snam w sprawie budowy morskiego odcinka gazociągu trwają, końcowy raport na temat wpływu inwestycji na środowisko naturalne też nie jest gotowy. Warto przypomnieć, że przedstawiciele holenderskiej kompanii Gasunie (uczestnika projektu) już wcześniej zakładali, iż koszty gazociągu bałtyckiego znacznie przekroczą oficjalne szacunki, przedstawione wtedy przez konsorcjum Nord Stream AG. Ich zdaniem wartość inwestycji będzie oscylować wokół kwoty 8,3 mld euro¹⁵. Jednak jak dotąd rosyjsko-niemieckie konsorcjum nie uzyskało zgody na inwestycję większości państw leżących nad Bałtykiem, a ma on przebiegać przez wyłączne strefy ekonomiczne bądź wody terytorialne Rosji, Finlandii, Szwecji, Danii i Niemiec; jego budowa pośrednio dotknie Polskę, Litwę, Łotwę i Estonię.

North Stream, zdaniem przedstawicieli tego koncernu, stwarza stronie rosyjskiej zupełnie nowe możliwości przesyłu gazu ziemnego do państw zachodnioeuropejskich bez pośrednictwa krajów tranzytowych. Według strony rosyjskiej pozwala to obniżyć ryzyko uzależnienia tranzytu do krajów trzecich, obniżyć koszty przesyłu, zwiększyć bezpieczeństwo dostaw tego strategicznego surowca,

¹³ „Svenska Dagbladet”, 6 II 2007.

¹⁴ Interfax podał na początku listopada 2007 r., że rozpoczęcie budowy zostało przesunięte o pół roku, do lipca 2009 r. Natomiast rozpoczęcie dostaw gazu tym gazociągiem przesunięto o 2 miesiące, do końca listopada 2010 r.; PAP, *Tusk: Mam sygnały o możliwej korekcie Gazociągu Północnego*, www.gazeta.pl (6 XI 2007).

¹⁵ „Wzrost Nowosti”, 1 III 2008.

zdywersyfikować eksportowe linie przesyłowe oraz połączyć bezpośrednio przesyłową sieć gazową Rosji i regionu bałtyckiego z siecią europejską. Dodatkowym argumentem jest również możliwość polepszenia zaopatrzenia w gaz krajów skandynawskich¹⁶. Prezydent Rosji W. Putin podkreślał:

Magistrala ta nikomu nie przeszkadza, nikomu nie szkodzi i nie podważa czyichkolwiek interesów. Niczego nikomu nie odbiera. Układając gazociąg po dnie Bałtyku niczego nie zabieramy. Żadnych ilości gazu do przetransportowania nikomu nie zmniejszamy¹⁷.

Wtórnie mu kanclerz Niemiec A. Merkel, która na spotkaniu z prezydentem Rosji w Wiesbaden stwierdziła wprost: „Życzeniem strony niemieckiej jest, aby ten gazociąg powstał. Jest to projekt politycznie pożądany”¹⁸. W tym kontekście, nie mniej ciekawie zabrzmiała wypowiedź J. Telegina – dyrektor Instytutu Geopolityki i Energetyki Rosji (byłej minister energetyki i przemysłu Rosji), gdy wyjaśniała, że

Rosja stara się teraz za wszelką cenę uniknąć tranzytu za pośrednictwem innych krajów, bo chcemy w przyszłości uniknąć takich napięć, do jakich doszło na Ukrainie i na Białorusi (właśnie z powodów politycznych Rosja stara się zbudować gazociąg omijający inne kraje)¹⁹.

Gazociąg Północny – szansa czy źródło napięć?

Akwien Morza Bałtyckiego staje się strefą istotnych interesów strategicznych państw bałtyckich. Ma to związek z planem budowy Gazociągu Północnego, którym ma być dostarczany gaz z Rosji do Niemiec, Wielkiej Brytanii i innych państw UE. Budowa ta stwarza poważne problemy, które mogą zachwiać stabilną sytuacją strategiczną w basenie Morza Bałtyckiego. Zdaniem plk. S. Gustafssona, kierującego zespołem analiz szwedzkiego Sztabu Generalnego „budowa gazociągu sygnalizuje tworzenie się nowej sytuacji strategicznej w całej Północnej Europie – od Morza Barentsa po Bałtyk. Nośniki energii stają się tu obiektem rozgrywek politycznych”²⁰. Potwierdzeniem tej tezy jest stanowisko Danii, która praktycznie zaakceptowała projekt Gazociągu Północnego i dziś poprzez państwowy koncern energetyczny DONG zamierza skoncentrować się na osiągnięciu możliwie jak największych korzyści wynikających ze współpracy z Nord Stream²¹. Można odnieść

¹⁶ www.nordstream.ru.

¹⁷ W. Putin na spotkaniu z zagranicznymi politologami i publicystami w Nowo-Ogarłowo pod Moskwą 8 IX 2007; cyt. za: PAP, www.gazeta.pl (13 IX 2007).

¹⁸ Wypowiedź A. Merkel z 15.10.2007, cyt. za: P. Jędrszczyk, *Strategiczne partnerstwo trwa*, „Rzeczpospolita” 16 X 2007.

¹⁹ J. Telegina w wywiadzie dla D. Walewskiej, „Rzeczpospolita”, 27 IV 2007.

²⁰ *Gazociąg Północny trudnym problemem strategicznym*, PAP, 17 I 2007, www.gazeta.pl (26 XI 2007).

²¹ W 2006 r. wspomniany DONG podpisał z rosyjskim Gazpromem kontrakt na dostawę gazu, zgodnie z którym Rosjanie w latach 2011–2030 będą dostarczać Duńczykom 1 mld m³ gazu rocznie. Dostawy mają się odbywać za pośrednictwem planowanego Gazociągu Północnego. DONG zobowiązał się także do dostarczania 600 mln m³ gazu firmom należącym do Gazpromu i działającym na rynku brytyjskim (w latach 2007–2021).

wrażenie, że umowy DONG Energy z Rosją świadczą o tym, iż liberalizacja rynku energetycznego, za którą opowiada się UE, jest nie do końca właściwa z politycznego punktu widzenia, ponieważ spółki energetyczne będą działać według zasad biznesowych, a nie według założeń polityki energetycznej.

Przeciwieństwem stanowiska i polityki Danii w tej sprawie jest dobrze znane stanowisko Polski, która jest przeciwna projektowi i opowiada się za położeniem drugiej nitki gazociągu jamalskiego lub za budową magistrali Amber, przez Estonię, Łotwę, Litwę do Polski i dalej do Europy Zachodniej. Niestety, Rosja nie jest zainteresowana tańszym, bezpieczniejszym oraz łatwiejszym technicznie projektem Amber.

Wyrazem naszych poglądów w tej sprawie jest dotychczasowe „nie” dla finansowego wsparcia tego projektu w formie pożyczki ze środków Europejskiego Banku Inwestycyjnego²². Polska jak dotąd jest nieprzejednana w swym stanowisku: bezpieczeństwo energetyczne, szczególnie bezpieczeństwo dostaw gazu, budzi wiele obaw i Polska chce gwarancji. Obawiamy się również, że niemiecko-rosyjski projekt, który – zdaniem niektórych analityków – może kosztować nawet 15 mld euro – skłoni Rosję do podniesienia cen²³, aby sfinansować inwestycję. Ponadto, omijająca Polskę magistrala pozwoli Moskwie odcinać dostawy gazu do Polski.

Pozostałe kraje basenu M. Bałtyckiego wyrażają co najmniej sceptycyzm wobec planów budowy gazociągu. Główne wątpliwości dotyczą środowiska, jednakże wiele państw nie ukrywa, iż w grę wchodzi także motyw polityczny. Jak dotąd zgody nie wyraziła Estonia, Finlandia ma wątpliwości i zażądała od Nord Stream odsunięcia rury od fińskiego wybrzeża (na co konsorcjum nie chce się zgodzić)²⁴, zaś pozostałe państwa nie rozpatrzyły jeszcze tej kwestii formalnie. Choć w świetle prawa międzynarodowego spółka Nord Stream ma prawo poprowadzić gazociąg po dnie Bałtyku (zaś zainteresowane państwa mają ograniczone możliwości zgłaszania sprzeciwu), to jej sytuacja faktyczna jest mocno skomplikowana. Tym bardziej, że projekt wzbudza również wiele kontrowersji w Parlamencie Europejskim, gdzie trafiły dwie petycje: z Polski i Litwy. Raport na zlecenie PE, przygotowany przez eurodeputowanego M. Libickiego wskazujący m.in., że budowa objęłaby tereny programu „Natura 2000”, może liczyć na poparcie eurodeputowanych z innych krajów leżących przy trasie gazociągu. W tej sprawie dotychczas raczej nie wypowiadają się Niemcy, Francuzi i Holendrzy. Poseł M. Libicki ma nadzieję, że „główna myśl, jaką jest ochrona przed katastrofą ekologiczną, nie zo-

Łączna wartość kontraktu obejmuje 29 mld m³ gazu o wartości 60 mld koron duńskich (dane za: „Boersen”, 20 VI 2006).

²² Zob. A. Kublik, *Damy pieniądze na rurę Gazpromu?*, www.gazeta.pl (6 IV 2008).

²³ Według prognoz przedstawicieli Ministerstwa Rozwoju Gospodarczego i Handlu Federacji Rosyjskiej oraz Gazpromu, w połowie 2008 r. na europejskim rynku należy spodziewać się rekordowych cen za rosyjski gaz (ceny kontraktowe mogą nawet przekroczyć 400 dolarów za 1 tys. m³). Na lata 2009–2011 przedstawiciele MRGiH przewidują jednak na europejskim rynku stopniowy spadek cen eksportowych gazu rosyjskiego.

²⁴ A. Kublik, *Mocodawcy Gazociągu Północnego pewni sukcesu*, www.gazeta.pl (23 IV 2008).

stanie poddana manipulacjom, które zmienilyby jej wymowę²⁵. Komisja ma głosować nad raportem pod koniec maja 2008 r., cały PE – 9 lipca. Ponadto o tym, czy gazociąg nie narusza europejskich norm ochrony środowiska, zdecyduje również Komisja Europejska na podstawie ekspertyzy, którą musi przedstawić sam Nord Stream. Jeśli KE uzna, że tak, może skierować sprawę do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, a ten może nakazać wstrzymanie budowy²⁶.

Dziś istotne jest pytanie, czy do koalicji przeciwników dołączy Szwecja, przez której strefę ekonomiczną w dużej części ma iść rurociąg. Mniej lub bardziej otwarta krytyka Gazociągu Północnego oraz naciski różnych środowisk na rząd w Sztokholmie, aby powstrzymał budowę rurociągu, spowodowały, że Nord Stream przesunął planowany początek dostaw gazu z Rosji do RFN z 2010 na 2011 r. Ponadto Szwedzi postulują, aby Nord Stream rozważył poprowadzenie rurociągu drogą lądową. Obawiają się, że budowa może uszkodzić leżącą na dnie Bałtyku amunicję z czasów wojny i zniszczyć ekosystem. Politycy szwedzcy określają gazociąg jako zagrażający bezpieczeństwu kraju. Boją się, że Rosja może użyć rurociągu jako argumentu, aby na Bałtyk wysłać więcej swoich okrętów wojennych. Zgodnie z postulatami strony szwedzkiej w ostatniej dekadzie grudnia 2007 r. spółka Nord Stream przekazała raport na temat gazociągu, który miał złagodzić sceptycyzm szwedzkiego społeczeństwa. Andreas Calgren, minister ochrony środowiska określił raport rosyjsko-niemiecko-holenderskiego konsorcjum jako zaskakująco niepełny²⁷. Zapowiedział: „nie zaczniemy oceny projektu, dopóki wnioski nie będzie kompletny”²⁸. Szef resortu ochrony środowiska wyjaśnił, że w przedstawionym dwa miesiące temu dokumencie zabrakło opisu konsekwencji budowy gazociągu na całej długości Morza Bałtyckiego. Wnioskodawca nie przeprowadził także konsultacji z krajami, przez których obszar gazociąg ma przechodzić. Szwedzki minister domaga się również uwzględnienia wyników badań, które trwają lub dopiero mają się rozpocząć. Chodzi między innymi o konieczność przebadania amunicji spoczywającej na dnie Bałtyku. Szwedzi chcą też przedstawienia „opcji zerowej”, czyli analizy, co się stanie jeśli gazociąg zamiast na dnie morza, powstanie na lądzie. Warunki Szwecji mogą więc uniemożliwić lub znacząco opóźnić powstanie Gazociągu Północnego. Tym bardziej, że wiele szwedzkich instytucji za wskazane uważa szukanie alternatywnych, w stosunku do trasy przez Bałtyk, rozwiązań. Na przykład, dyskusja na temat rurociągu przeprowadzona przez szwedzki parlament w końcu 2007 r. dowiodła, iż opinie parlamentarzystów są w tej kwestii wyraźnie podzielone, jedynie 11% opowiada się za budową. Zarówno Szwedzki Uniwersytet Rolniczy (Sveriges Lantbruksuniversitet), jak i władze samorządowe regionu Blekinge (południowo-wschodnia Szwecja) zażądały, aby konsorcjum poinformowało, jakie są możliwości poprowadzenia rurociągu inną drogą. Z informacji opub-

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ D. Pszczołkowska, *Rurociąg Nord Stream – bomba ekologiczna?*, www.gazeta.pl (3 IV 2008).

²⁷ IAR, 12 II 2008; www.gospodarka.gazeta.pl (20 II 2008).

²⁸ A. Kublik, *Mocodawcy...*

likowanych przez Urząd Ochrony Środowiska wynika, że ocena przedstawiona przez Uniwersytet jest najbardziej krytyczna²⁹. Podkreśla się w niej, że największe zagrożenie dla środowiska, które może być efektem realizacji projektu gazociągu wynikałoby ze zwiększenia zużycia gazu, a tym samym zwiększenia ilości emisji gazów cieplarnianych do atmosfery. Gazociąg jest więc „krokiem w niewłaściwym kierunku”. Równie krytyczne, choć wskazujące na wiele dodatkowych aspektów tego problemu jest stanowisko Instytutu Obrony Szwecji (Totalförsvarets Forskring Institut – FOI) z marca 2007 r., którego autorami i redaktorami są M. Winnerstig (dyrektor FOI) oraz R. Larsson (autor licznych analiz, raportów i opracowań głównie na temat zależności Szwecji od rosyjskiej ropy i gazu ziemnego).

W tej prezentacji stanowisk nie można pominąć opinii prof. K. Wahlbäcka, wieloletniego eksperta szwedzkiego MSZ w dziedzinie bezpieczeństwa (profesora politologii związanego m.in. z Uniwersytetem Harvarda) wyrażonej na łamach „Dagens Nyheter”. Twierdzi on, że Szwecja ma nie tylko prawo, ale także możliwość przeciwstawienia się gazociągowi, bo leży to w jej interesie. W dziedzinie prawa K. Wahlbäck powołuje się na artykuły 79-80 ONZ-owskiej Konwencji Morskiej, która głosi, że państwa na obszarze swych stref ekonomicznych mają prawo podejmować działania zapobiegające zanieczyszczeniom mórz. Takie niebezpieczeństwo niesie koncepcja budowy Gazociągu Północnego. Dlatego Szwecja ma pełne prawo domagania się od inwestora, by udowodnił, że nie istnieje alternatywa lądowa, która takich zagrożeń nie powoduje. Jednak inwestor – Nord Stream – jest spółką nietypową – uważa autor. Czując poparcie Kremla pozwala sobie na nonszalancję. Jest nią np. zbycie milczeniem postawionego jeszcze w lutym 2007 r. pytania w tej sprawie przez rząd fiński. Helsinki dwa tygodnie temu musiały to pytanie ponowić. Podobną nonszalancję Nord Stream widać w stosunku do Polski, która jest w tym wypadku naturalnym krajem tranzytowym. Odpowiedź spółki na pytania Szwecji o trasę, m.in. przez Polskę jest nie do zaakceptowania. Sprowadza się do stwierdzenia, że nie jest zgodna z „koncepcją biznesową”. Już samo zagrożenie środowiska przez naruszenie na wielką skalę osadów dennych i uwolnienie do wód Bałtyku zgromadzonych przez stulecia trucizn i metali ciężkich dowodzi, że ta inwestycja nie leży w interesie Szwecji – podkreśla K. Wahlbäck. Jego zdaniem Sztokholm nie może też zaakceptować opinii, że planowany Gazociąg Północny ma „status inwestycji UE”: taki sam status inwestycji unijnej powinna mieć też opcja lądowa. Wytaczane są argumenty o solidarności wobec Niemiec i innych potrzebujących gazu państw unijnych. „Zapomina się, że solidarność taka powinna obowiązywać także wobec nowych państw UE, w tym np. Polski”³⁰ – zauważa K. Wahlbäck i dodaje: „Obiekcje Polski winny liczyć się tym bardziej, że Niemcy okazały jaskrawy brak solidarności z nami (Szwecją), gdy w 2003 r. (ówczesny kanclerz Niemiec) Gerhard Schröder i (prezydent Rosji) Władimir Putin ogłaszali plan

²⁹ „Dagens Nyheter”, 27 I 2008.

³⁰ Wszystkie wypowiedzi prof. K. Wahlbäcka za: „Dagens Nyheter”, 12 II 2008, tłum. M. Haykowskiego, PAP.

bałtyckiego gazociągu. Robili to bez prób najprostszych konsultacji z państwami, których strefy ekonomiczne zamierzali wykorzystywać”. Do rachunku zysków i strat trzeba jednak wprowadzić możliwość naruszenia poziomu bezpieczeństwa w regionie Bałtyku. „Linia (gazociągu) na mapie mająca oddzielić państwa bałtyckie od Zachodu w przyszłości może skusić Rosjan, by przyjąć ją za linię wyznaczającą ich strefę wpływów” – ostrzega autor.

Biorąc pod uwagę przytaczane tu opinie, potwierdzające co najmniej sceptyczne stanowiska większości państw i wielu ekspertów, trudno potraktować projekt Gazociągu Północnego inaczej, jak źródło emocji i niezadowolenia dziś, mogące przerodzić się w napięcia, a nawet zarzewie konfliktu w przyszłości. Z pewnością zachwieje on też dotychczasową stabilną sytuacją strategiczną w basenie Morza Bałtyckiego.

Międzynarodowe implikacje polityczno-ekonomicznych uwarunkowań Gazociągu Północnego

Gazociąg Północny z ekonomicznego punktu widzenia jest projektem, który ma niewiele sensu, ale w dłuższym czasie Rosja może mieć z niego korzyści. Według Jonathana Sterna, już istniejące gazociągi pracują na niepełnych obrotach, stąd gazociąg jest „demonstracją polityczną Rosji”, przy tym bardzo kosztowną³¹. O jego politycznym charakterze przesadzają następujące elementy:

- na dziś nie ma gwarancji stabilnego zapotrzebowania konsumentów europejskich na dodatkowe dostawy rosyjskiego gazu, natomiast przewidywany wzrost zapotrzebowania dotyczący Wielkiej Brytanii zostanie rozwiązany przez dostawy z norweskiego Ormen Lange,
- nawet przy znacznym wzroście konsumpcji gazu ziemnego w Europie, Gazociąg Północny nie będzie w stanie odegrać znaczącej roli tranzytowej przy swojej dość niskiej projektowanej przepustowości (chodzi raczej o szeroko rozumianą potrzebę jego nadzoru i kontroli – wzrost obecności militarnej na Morzu Bałtyckim),
- będzie on ponad trzy razy droższy (ostatnie szacunki mówią nawet, że sześć razy) od budowy alternatywnej, tzn. drugiej nitki Jamal Europa przez Polskę i Białoruś,
- inwestycji tej towarzyszy duże ryzyko szkód a nawet katastrofy ekologicznej Morza Bałtyckiego,
- Rosja kusi Niemców rolą głównego dealera rosyjskiego gazu w całej Europie. Gazociąg jest korzystny dla Niemców bo zwiększa liczbę dróg, którymi transportowany jest surowiec. Ponadto Niemcy stają się w ten sposób krajem tranzytowym dla rosyjskiego gazu do krajów położonych dalej na Zachód.

Zaplanowana budowa gazociągu to jeden z tych szczególnych tematów rodzących problemy i wątpliwości w stosunkach polsko-niemieckich. Kiedy mówi-

³¹ J. Stern, *European Energy – Synergies and Conflicts*, OIES, Oxford Institute for Energy, 5th BIEE Academic Conference, ST John's College Oxford, 22 IX 2005.

my o Gazociągu Bałtyckim, to mam wrażenie, że Polacy i Niemcy tak naprawdę mówią o dwóch różnych sprawach. Niemcy widzą projekt w kontekście gospodarczym, a ocena projektu przez Polskę i inne kraje nadbałtyckie jest w dużej mierze dyktowana lękiem przed Rosją. Kraje te boją się nadmiernego wpływu, jaki Rosja może wywierać używając surowców energetycznych jako instrumentu nacisków na swoich sąsiadów.

Myślę, że jakby nie definiować w tym kontekście relacji UE – Rosja są one dalekie od stosunków opartych na bazie zaufania i równości. Rosja nie jest już krajem potrzebującym pomocy – jest bogata i dynamiczna, a przede wszystkim ponad miarę dumna. Nie do końca prawdziwy wydaje się postulat wzajemnej zależności – tak często powtarzany w Niemczech. Wprawdzie są zależności, ale raczej jednostronne – np. gaz – dający Rosjanom możliwość działania z pozycji siły, co jeszcze bardziej uwypukla Gazociąg Północny. Gazprom jest jakimś dziwnym „zbiegiem okoliczności” zawsze pierwszy tam, gdzie wysłannicy Unii lub poszczególnych jej krajów próbują pozyskać nowe źródła zaopatrzenia w gaz. Rosji oczywiście zależy na dobrych stosunkach z unijnymi odbiorcami, ale dziś może i potrafi ich sobie wybierać. Nietrafiony okazuje się też argument, że Rosja skazana jest na zachodni kapitał i know-how, gdyż nie potrzebuje ich do modernizacji urządzeń wydobywczych i przesyłowych. Wysokie ceny surowców energetycznych spowodowały sanację Rosji: z kredytobiorcy stała się ona istotnym graczem na rynku kapitałowym. Podobnie kształtuje się sytuacja rosyjskich surowcowych koncernów, kupujących i inwestujących w Europie. W sferze transferu technologii i kapitału radzą sobie one same, pozyskując kredyty na międzynarodowych giełdach i „kupując” najlepszych menedżerów. Rosja broni się przed wielkimi, choćby tylko odczuwalnymi ograniczeniami jej interesów. Z godną uwagi zrećznością władzom rosyjskim udało się w szerokiej opinii publicznej Unii wywołać wrażenie, że przyczyny pogorszenia politycznych relacji leżą przede wszystkim po stronie Zachodu. Jakby tego było mało, Rosjanom powiodła się supozycja, zgodnie z którą za szczególnie odpowiedzialnych z tego tytułu uchodzić winny: Polska, Czechy i kraje bałtyckie. Wprawdzie stany członkowskie Unii „przyznają nam prawo” do posiadania historycznych zaszczości a nawet urazów, ale nie da się wykluczyć, że równocześnie jesteśmy – bez nazywania rzeczy po imieniu – podejrzewani o brak zdolności do kształtowania konstruktywnych stosunków z Rosją. Na tym – jak sądzę – polega ten szczególny rodzaj gry, w której Rosja potrafi po mistrzowsku i dla własnych celów posługiwać się odmiennym postrzeganiem wschodniego sąsiada. Tak nakreślona sytuacja staje się trudna dla wielu krajów i realizacji ich narodowych interesów. Dość trudno mi sobie wyobrazić, że Polska, Litwa, Łotwa i Estonia samoistnie ułożą swoje stosunki handlowe (w tym również dotyczące gazu) z Federacją Rosyjską. Ale po to między innymi weszliśmy do UE, aby tę barierę pokonać. Czyste zainteresowanie bezpiecznym i najbardziej korzystnym surowcem energetycznym, przejawiane dotąd niejako na marginesie dyplomacji, znalazło się obecnie w jej strategicznym centrum.

W tym kontekście problem bezpieczeństwa energetycznego krajów basenu Morza Bałtyckiego nie może być jednak rozpatrywany poza jego unijnymi uwarunkowaniami. Dziś możemy powiedzieć, że sytuacja jest dla części z nich niekorzystna, gdyż ujawniła słabość Wspólnoty przejawiającą się w braku wewnętrznej spójności odnośnie prowadzenia Wspólnej Polityki Energetycznej. W ciągu najbliższych lat kwestia ta musi zostać rozwiązana poprzez podjęcie prób alternatywnych scenariuszy. Jeśli Unia nie podejmie tego trudu i nie zmieni Rosji w jej ekspansywnych energetycznych działaniach to Rosja zmieni Unię. Jest to perspektywa bardzo niepokojąca, zwłaszcza że Unia nie pokazała dotychczas wystarczającej siły realnej w konfrontacjach z Rosją, która gotowa przyjąć scenariusz „kapitulacji” Unii i poświęcenia interesów części swoich członków dla dobra stosunków pozostałych państw z Rosją. To mogłoby oznaczać wariant najgorszy z możliwych, w którym Unia w miejsce dotychczasowych zasad ma już tylko interesy.

Dla Niemiec i Rosji (nie ukrywającej, że celem budowy gazociągu jest ominięcie państw tranzytowych) Gazociąg Północny ma wymiar strategiczny. Nie sądzę, żeby warto było nadal próbować przywoływać Niemców do solidarności z państwami UE w tym zakresie. Struktury UE są dziś jeszcze i w tej sprawie zbyt słabe, aby realizować wspólną politykę bezpieczeństwa dostaw gazu oraz zbyt podatne na lobbging ze strony koncernów energetycznych Niemiec, Włoch, Francji czy Wielkiej Brytanii. Chęć jednak wierzyć, że z punktu widzenia geopolitycznego położenia i historii, Niemcy odnajdą poczucie jedności między pogłębianiem politycznym Unii a kształtowaniem stosunków bilateralnych oraz bezpieczeństwa. W jakim okresie uda się to osiągnąć? Bez wewnętrznej solidarności na pewno nie do roku 2020. Warto jednak o to zabiegać, bo bez wątplenia jest to kierunek, w którym powinna zmierzać Europa przyszłości.

Podsumowanie

1. Energia i wszystko co się z nią wiąże, staje się coraz bardziej istotnym przedmiotem politycznej refleksji strategicznej. W tym kontekście, co najmniej sceptyczne stanowisko większości państw i wielu ekspertów powoduje, że projekt Gazociągu Północnego stał się źródłem emocji i niezadowolenia, mogącego przerodzić się w napięcie, a nawet zarzewie konfliktu w przyszłości.

2. W związku z planowaną budową Gazociągu Północnego, którym ma być dostarczony gaz z Rosji dla Niemiec, Wielkiej Brytanii i innych państw Unii Europejskiej, akwen Morza Bałtyckiego staje się ponownie strefą istotnych interesów strategicznych wszystkich państw bałtyckich. Zdaniem rosyjskich i niemieckich współtwórców projektu, North Stream to efektywna infrastruktura transportowa dla gazu jako paliwa bezpiecznego dla środowiska naturalnego, które ma być dostarczane z Syberii do krajów Europy. Oponenti zaś przypominają, że w ten sposób Kreml realizuje politykę „dziel i rządź”.

3. Szczególnie niepokojący może okazać się wpływ tej inwestycji na środowisko naturalne Morza Bałtyckiego. Inwestycji towarzyszy ryzyko wręcz katastrofy ekologicznej na tym akwenie.

4. Równie istotne stają się implikacje w sferze międzynarodowej. Budowa ta sygnalizuje tworzenie się nowej sytuacji strategicznej w całej północnej Europie – od Morza Barentsa po Bałtyk. Nośniki energii stają się tu obiektem rozgrywek politycznych. Ropa i gaz oddziałują na układy polityczne w regionie i mogą wpływać na zmianę interesów państw. Można spodziewać się, że obecna polityka energetyczna państw UE ulegnie zmianie, być może nawet dezorganizacji. Zwiększy się też militarna obecność Rosji na Morzu Bałtyckim, co nie może budzić zadowolenia wielu krajów.

5. Projekt North Stream to plan niekorzystny dla Polski i krajów bałtyckich, jeśli weźmiemy pod uwagę pozycję państwa wynikającą z jego tranzytowego położenia. Rura przez Bałtyk to zagrożenie możliwością odcięcia dostaw gazu w sytuacji napięć (instrumentarium polityczne), oraz konkurent i argument wobec drugiej nitki gazociągu jamalskiego przez Polskę.

Marek Czajkowski

**MIEJSCE UE W POLITYCE ZAGRANICZNEJ
FEDERACJI ROSYJSKIEJ – UWARUNKOWANIA,
ZAŁOŻENIA, POŁA KONFLIKTU I OBSZARY WSPÓŁPRACY**

Federacja Rosyjska jest ważnym partnerem Unii Europejskiej. Jej znaczenie wyraża się zarówno na płaszczyźnie politycznej, w dziedzinie bezpieczeństwa, jak i w stosunkach gospodarczych – Rosja jest dla Unii ważnym źródłem surowców i potencjalnie znacznym rynkiem zbytu produkcji przemysłowej, natomiast Unia dla Rosji stała się istotnym odbiorcą różnorodnych towarów, bardzo ważnym inwestorem oraz źródłem potrzebnych do modernizacji gospodarki wzorców organizacyjnych i technologii. Wymienione kwestie mają swoje odzwierciedlenie zarówno w rzeczywistości realizowanej współpracy, jak i we współpracy perspektywicznej. Można nawet powiedzieć, że potencjał wzajemnie korzystnej współpracy jest znacznie większy niż jej realizowany zakres, wspominają o tym częstokroć politycy UE¹.

Niniejszy artykuł ma za zadanie dokonać przeglądu polityki Federacji Rosyjskiej wobec UE, z oczywistym założeniem pewnego stopnia ogólności, wynikającego z ograniczonych rozmiarów publikacji. W związku z tym nacisk położony zostanie głównie na uwarunkowania i założenia tej polityki, tak aby możliwie jasno określić, z czego wynika jej realizacja.

W dalszej kolejności zostanie streszczony zakres i potencjał współpracy Rosja–UE, ze zwróceniem szczególnej uwagi na możliwe konflikty i sprzeczności.

¹ Na przykład przy okazji ostatniego szczytu UE–Rosja, który odbył się w Mafrze 26 X 2007: „EU–Russia Summie, Mafra”, Brussels, 25 October 2007, IP/07/1603; http://ec.europa.eu/external_relations/russia/summit_10_07/index.htm (30 IV 2008).

Na koniec zamieszczono obszernie podsumowanie, obejmujące syntetyczne wnioski, próbę prognozy i spojrzenie na relacje UE–Rosja z perspektywy Polski.

Uwarunkowania polityki FR wobec UE

Problematyka uwarunkowań polityki zagranicznej Rosji jest, co oczywiste, bardzo skomplikowana. Czynniki związane z obszarem, położeniem geograficznym i bogactwami naturalnymi, a także problemy społeczne, demograficzne, polityczne, ekologiczne i gospodarcze, a w kontekście zewnętrznym także problemy czterech sąsiadów i kilku zapalnych regionów, z którymi Rosja graniczy, stanowią ogromny splot skomplikowanych czynników². Ich całokształt wpływa na okoliczności, w których przebiega proces decyzyjny, zarówno pod względem możliwości działania, jak i ograniczeń oraz zasadniczych paradygmatów wynikających z tradycji, historii, a także czynników politycznych i społecznych.

Uwarunkowania wewnętrzne

Z powodu ograniczonych rozmiarów publikacji, nie ma miejsca na pogłębioną analizę tej złożonej tematyki, uwaga zostanie więc zwrócona na te czynniki, które mają szczególne znaczenie dla polityki Rosji wobec UE. Są to czynniki: geograficzny, ludnościowy i ekonomiczny oraz system polityczny i kompleks czynników świadomościowych.

Czynnik geograficzny. Federacja Rosyjska jest największym krajem świata, położonym centralnie na kontynencie eurazjatyckim. Znajdują się tam złoża prawie wszystkich surowców, ogromne zasoby leśne i ziemi uprawnej, Rosja ma zatem ogromny potencjał zarówno w sensie przestrzeni, jak i zasobów naturalnych.

Najważniejszymi z tych zasobów są obecnie oczywiście surowce energetyczne. Zaznaczyć warto przy tym, że wzrost wartości zasobów potwierdzonych, głównie ropy naftowej, nie wynika ze zwiększenia liczby znanych złóż³. W istocie liczba ta, także w odniesieniu do złóż gazu ziemnego, nie wzrasta zbyt szybko⁴, jest nawet wolniejsza od wskaźników w wielu dynamicznie rozwijających się krajach eksportujących ropę czy surowce energetyczne. Wiele wskazuje zatem na to,

² Por. np. publikacje: A. Bryc, *Rosja w XXI wieku*, Warszawa 2008; *Federacja Rosyjska w stosunkach międzynarodowych*, red. A. Czarnocki, I. Topolski, Lublin 2006; S. Bieleń, *Tożsamość międzynarodowa Federacji Rosyjskiej*, Warszawa 2006; M. Czajkowski, *Rosja w Europie*, Kraków 2003.

³ Według przyjętej przez BP metodologii, zasobem potwierdzonym są te złoża, które zostały dokładnie zbadane, istnieją techniczne możliwości ich wykorzystania i jest to w danym momencie opłacalne. Oznacza to, że zasób potwierdzony rośnie wraz ze wzrostem cen, ponieważ zaczynają doń być wliczane te złoża, których wcześniej nie opłacałoby się eksploatować.

⁴ M. Czajkowski, *Geostrategiczne uwarunkowania polityki zagranicznej Federacji Rosyjskiej. Szanse rozwojowe i zagrożenia*, materiały z konferencji „Polityka zagraniczna Federacji Rosyjskiej. Wybrane aspekty stosunków z Polską, Ukrainą i Białorusią”, Uniwersytet Jagielloński, 17–18 III 2008, [w druku].

że w średnio- i długookresowej perspektywie Rosja nie będzie w stanie zwiększyć eksportu, tym bardziej, że dochodzi do tego wzrost zapotrzebowania energochłonnej gospodarki rosyjskiej⁵. Do surowców energetycznych doliczyć należy jeszcze węgiel (17% światowych zasobów⁶), uran (4% zasobów)⁷ oraz potencjał energetyczny wielkich rzek rosyjskich (6% światowego zużycia białej energii)⁸. Na terytorium FR znajdują się także znaczące złoża rud metali.

Zasoby, wydobycie, eksport ropy naftowej i gazu ziemnego w Rosji w latach 2001–2006

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Ropa naftowa, zasoby potwierdzone (mld ton, % światowych zasobów)	6.7 (4.6%)	8.2 (5.7%)	9.5 (6%)	9.9 (6.1%)	10.2 (6.2%)	10.9 (6.6%)
współczynnik R/P dla ropy	19.1	21.7	22.2	21.3	21.4	22.3
wydobycie ropy (mln ton, % światowego wydobycia)	348.1 (9.7%)	379.6 (9.1%)	421.4 (11.4%)	458.7 (11.9%)	470 (12.1%)	480.5 (12.3%)
eksport ropy (mln ton, % światowego eksportu)	162	188 (9.8%)	228	258	253 (11.6%)	
gaz ziemny (zasoby potwierdzone w bln m ³ , % światowych zasobów)	45.57 (30,7%)	45.57 (30,5%)	47 (26,7%)	48 (26,7%)	47.82 (26,6%)	47.65 (26,3%)
współczynnik R/P dla gazu	83.1	81.2	81.2	81,5	80	77,8
wydobycie gazu (w mld m ³ , % światowego wydobycia)	542,4 (22%)	554,9 (22%)	578,6 (22,1%)	589,1 (21,9%)	598 (21,6%)	612,1 (21,3%)
eksport gazu (% światowego eksportu)	190	186 (24%)	186	195	203,7	202,8 (22,9%)

Współczynnik R/P – liczba lat, na jakie powinien wystarczyć obecny zasób przy utrzymaniu aktualnej produkcji

Źródło: Materiały statystyczne British Petroleum z lat 2002–2007, www.bp.com, oraz materiały statystyczne Międzynarodowej Agencji Energetycznej z lat 2002–2007, www.iea.org.

⁵ Por. np. P. Hansen, *Russia and Europe are Doomed to Cooperate*, „Russia in Global Affairs” 2008, Vol. 6, No. 1, s. 121.

⁶ Na koniec 2006 r., dane za: „BP Statistical Review of World Energy”, July 2007, www.bp.com (19 VIII 2007).

⁷ Dane za: „European Nuclear Society”, <http://www.euronuclear.org/info/encyclopedia/u/uranium-reserves.htm> (1 V 2008).

⁸ W 2006 r., dane za: „BP Statistical Review of World Energy”, July 2007, www.bp.com (19 VIII 2007).

Zasoby i wydobycie niektórych metali w Rosji w 2007

	nikiel	antymon	kobalt	miedź	ruda żelaza	magnezyt	wanad	tungsten
Produkcja (% światowej)	19	3	8	5	6	8	27	5
Zasoby (% światowych)	6	9	3	3	16	20	18	7

Źródło: materiały statystyczne United States Geological Survey, <http://minerals.usgs.gov/minerals/pubs/mcs>.

Rosja jest zatem, i w przeszłości także będzie, bardzo ważnym partnerem w dziedzinie surowcowej. Dostarcza znaczne ilości surowców energetycznych i metali, realizując znaczną część zapotrzebowania krajów rozwiniętych. Jej perspektywiczną z tego punktu widzenia rolę podkreśla fakt, że w powszechnej percepcji, Rosja jest bardziej stabilnym i pewnym dostawcą niż kraje rozwijające się. Trzeba jednak także podkreślić, że wobec rosnącego zapotrzebowania wewnętrznego i fatalnego niedoinwestowania badań geologicznych oraz infrastruktury wydobywczo-transportowej, w perspektywie średnio- i długoterminowej może nie być zdolna spełnić pokładanych w niej oczekiwań⁹.

Demografia. Od końca lat 80. XX w. zaznacza się na obszarze Federacji Rosyjskiej spadek dynamiki wzrostu populacji¹⁰. Sytuacja społeczna, ekonomiczna i polityczna oraz znaczne przemiany świadomościowe spowodowały, że już od 1992 r. liczba zgonów przekracza liczbę urodzeń, przy czym od 1993 r. stosunek ten pozostaje średnio na poziomie 2:1,3, co rocznie oznacza ubytek liczby ludności o pół miliona do miliona¹¹. Inaczej mówiąc, od około 15 lat trwa głęboki niż demograficzny. Wprawdzie w 2007 r. zaznaczyła się tendencja odwrotna, urodziło się znacznie więcej dzieci niż w latach poprzednich, lecz nie wiadomo, czy jest to zjawisko trwale¹². Nawet jeśli tak jest, to w najbliższych latach i tak w wiek rozrodczy będą wchodzić pierwsze roczniki obecnego niżu, co raczej pogłębi trend spadkowy, nawet w wypadku utrzymania zwiększonej dzietności.

Na przyrost naturalny wpływ ma nie tylko spadek liczby urodzeń, ale także wzrost śmiertelności, szczególnie wśród mężczyzn¹³, co jest wynikiem gwałtownego wzrostu w ostatnich kilkunastu latach zachorowań na schorzenia układu krążenia, AIDS i gruźlicę. Na wskaźnik śmiertelności wpływa też plaga alkoholo-

⁹ T. Gomar, *Европа, Россия, США: новые величины старого уравнения*, „Россия в глобальной политике” 2008, T. 6, № 1, s. 158.

¹⁰ W. Bodrowa, *Reproductive behaviour of Russia's Population in the Transition Period*, „Berichte des BIOst” 1995, nr 15.

¹¹ P. Eberhardt, *Geografia ludności Rosji*, Warszawa 2002, s. 49; materiały statystyczne Federalnej Służby Statystycznej FR, www.gks.ru.

¹² *Raport ONZ: liczba ludności Rosji może spaść nawet do 100 milionów*, „Rzeczpospolita”, 28 IV 2008, www.rp.pl (29 IV 2008).

¹³ Średnia długość życia mężczyzn w Rosji wynosi obecnie około 59 lat.

lizmu¹⁴, samobójstw¹⁵ oraz ogromna śmiertelność w wypadkach przy pracy oraz drogowych. Prognoza demograficzna dla Rosji nie jest zatem zbyt korzystna. Różnorodne badania przewidują, że w najbliższych dekadach liczba ludności spadnie do 120, a nawet 80 milionów. Będzie to miało fatalny wpływ na wiele dziedzin funkcjonowania państwa, od bezpieczeństwa do gospodarki.

Ekonomia. Istnieje powszechne przekonanie, że rosyjska ekonomia znajduje się obecnie w stanie odrodzenia. Rosną wskaźniki makroekonomiczne, dochody ludności, inwestycje i produkcja przemysłowa. Wiąże się to z trzema przyczynami. Po pierwsze, w końcu lat 90., aż do 2002 r., przeprowadzono wiele reform racjonalizujących gospodarkę i finanse państwa. Po drugie, od 1999 r. zaznacza się szybki wzrost cen surowców energetycznych, rosła w związku z tym dochody państwa, które znacznie wzmocniły gospodarkę. Po trzecie wreszcie, mniej więcej od przełomu roku 2003/2004 drugą siłą napędową gospodarki stał się popyt wewnętrzny, zarówno konsumpcyjny, jak i inwestycyjny. Dzięki tym zjawiskom, kojarzonym z rządami Władimira Putina¹⁶, gospodarka rosyjska rośnie nieustannie.

Jednocześnie należy jednak zauważyć kilka zjawisk negatywnych w gospodarce. Są nimi: postępujące uzależnienie od decyzji politycznych, brak realnych reform i stabilizacji bardzo zagmatwanego i niejasnego prawa, szybko rosnąca inflacja, niepohamowana korupcja ogromnej armii urzędników, czy wreszcie brutalna walka o kontrolę nad kluczowymi sektorami gospodarki. Wszystko to, wraz ze wstrzymanymi po 2002 r. reformami strukturalnymi powoduje, że Rosja rozwija się znacznie poniżej swoich możliwości, wyznaczanych przez bazę surowcową, potencjał ludzki i korzystne warunki zewnętrzne. W efekcie utrwała się surowcowy model gospodarki i jej uzależnienie od bieżącej walki o władzę i wpływy. Eksperti zwracają nawet uwagę, że w ostatnich latach wzrost PKB Rosji jest niższy niż średni wzrost państw postkomunistycznych¹⁷. Brak instytucjonalizacji podstawowych instrumentów stabilności gospodarczej czyni ją podatną na destabilizację. Gospodarka rosyjska pozostaje w stanie kryzysu systemowego, choć korzystne okoliczności maskują ten stan rzeczy. W nadchodzącym czasie okoliczności te mogą (choć nie muszą) się pogorszyć, co wpłynie na stan gospodarki¹⁸.

System polityczny. Nie ulega wątpliwości, że system polityczny Rosji cechuje sukcesywne odchodzenie od zasad demokratycznych. Demokracja w Rosji stała

¹⁴ W Rosji jest około 2,5 miliona zarejestrowanych alkoholików, niezarejestrowanych może być nawet drugie tyle.

¹⁵ W 2004 r. ponad 49 tys. samobójstw, wśród męskiej części populacji wskaźnik przekracza 61 na 100 tys., dane za: WHO, http://www.who.int/mental_health/media/russ.pdf (1 V 2008).

¹⁶ Eksperti wskazują jednak na to, że w gruncie rzeczy sam Putin nie miał nic wspólnego ze wzrostem gospodarczym, podejmowane przez niego decyzje są wręcz nieproduktywne gospodarczo i skutkowały mniejszym niż potencjalny zakresem poprawy ekonomicznej. Por. np.: A. L. Lund, *Putin's Economic Legacy*, „Russian Analytical Digest” 2008, No. 36; www.res.ethz.ch (6 III 2008).

¹⁷ M. McFaul, K. Stoner-Weiss, *The Myth of Putin's Success*, „Foreign Affairs” 2008, January–February, s. 83.

¹⁸ M. Deliağın, *The Change of External Factors of Russia's Development*, „Russia in Global Affairs” 2008, Vol. 6, No. 1, s. 138–148.

się fasadą, z za której władzę sprawuje relatywnie wąska grupa ludzi. Niektórzy eksperci¹⁹ nazywają system rosyjski *Russia Inc.*, podkreślając jego upodobnienie do przedsiębiorstwa. Nie wdając się w wartościowanie tego stanu rzeczy, należy zwrócić uwagę na pewne jego istotne negatywne aspekty.

W rosyjskim systemie politycznym czynnikiem stabilizacji jest kontrola ambicji różnorodnych ośrodków wpływu, którą sprawował Władimir Putin. Nie polegała ona jednak na oligarchicznym kompromisie, lecz osiągnięciu przewagi jednej grupy nad innymi, przewagi, która w dodatku nie miała charakteru instytucjonalnego lecz oparta była na czynnikach nieformalnych. Stabilność wzmacniana była ponadto wysokim poziomem akceptacji społecznej, który wynikał z odczuwalnej poprawy poziomu życia. Tak skonstruowany system ma jednak w sobie ogromny potencjał niestabilności i właśnie ten fakt, a nie brak demokracji sam w sobie, stanowi zagrożenie dla Rosji i jej partnerów.

Brak instytucji prawnych kanalizujących walkę o władzę i monocentryczny system podejmowania decyzji mogą się sprawdzać przez jakiś czas, lecz potencjalne zachwianie równowagi może prowadzić do szybkiego rozchwiania systemu. Zdominowane siły mogą w takiej sytuacji skorzystać z chwili słabości władzy, aby znaleźć nowe miejsce w systemie. Także ewentualna konkurencja na szczytach władzy może zdestabilizować sytuację polityczną. Wszystko więc zależy od konkretnych ludzi, którzy nie czują się związani jakimikolwiek instytucjami.

System polityczny w Rosji może zatem załamać się mimo pozorów stabilności, szczególnie jeśli z jakiegoś powodu spadnie zaufanie społeczeństwa do władzy. W takich bowiem okolicznościach walczące frakcje lub emancypujące się, dotychczas zdominowane grupy mogą szukać poparcia w niezadowolonym społeczeństwie i w bardzo krótkim czasie zaburzyć polityczną stabilność Rosji.

Trudno oczywiście przewidywać prawdopodobieństwo realizacji takiego scenariusza, lecz pierwsze symptomy przemian w systemie politycznym już widać. Jednak ocenić je dokładnie będzie można dopiero za jakiś czas, ponieważ taka konstrukcja ustrojowa jest pewną nowością, trudno więc dokładnie prognozować jej rozwój.

Czynnik świadomościowy. Przy okazji analizy stosunków Rosji z UE należy zwrócić uwagę na kilka aspektów czynnika świadomościowego, który pełni w Rosji niemalą rolę i jest w dodatku silnie manipulowany przez władze. Najważniejsze zjawiska w tym zakresie to:

- percepcja historii, w której wielowiekowe zmagania Rosji z zagrożeniami z Zachodu mają wielkie znaczenie; przez stulecia propaganda państwowa wykorzystywała i podsycala obawy i nieufność Rosjan wobec Zachodu,
- poczucie odrębności i inności, wynikające z autonomicznych, w percepcji Rosjan, źródeł kultury i cywilizacji; to zjawisko było świadomie podsycane przez stulecia między innymi w celu wzmacniania legitymizacji władzy,

¹⁹ Na przykład ekonomista Clifford Geddy z Brookings Institution, zob.: C. Geddy, *Управление рентами как основа стабильности*, „Россия в глобальной политике” 2008, Т. 6, № 1, s. 181–190.

- wynikający z powyższego przekonania silny nacjonalizm, współcześnie pieczołowicie podtrzymywany przez władze, skutecznie kreujący poczucie siły i wielkości kraju,
- poczucie zagrożenia zewnętrznego, także wynikające z powyższych zjawisk, które każe Rosjanom upatrywać wrogów we wszystkich sąsiadach; ta głęboko zakodowana w rosyjskiej świadomości obawa jest przez obecne władze z wielką wprawą wykorzystywana jako jeden z elementów ją legitymizujących.

Te elementy rosyjskiej świadomości znacznie wpływają na politykę zagraniczną przez kreowanie zasadniczych zrębów postawy społeczeństwa wobec świata zewnętrznego²⁰. Ponadto manipulowanie tym czynnikiem pełni istotną rolę w instrumentarium działań politycznych władz rosyjskich. Szczególne znaczenie ma tu prowadzona przez Rosję „polityka historyczna”²¹.

Uwarunkowania zewnętrzne

Również i procesy zachodzące poza Rosją mają ogromne znaczenie dla wyznaczania warunków i możliwości polityki zagranicznej tego kraju. Ramy opracowania nie pozwalają jednak na szczegółowe ich przedstawienie, a i w innych miejscach niniejszego tomu zawarto wiele istotnych informacji związanych z tą tematyką. Zostaną więc wyliczone najważniejsze procesy zachodzące globalnie oraz w bezpośrednim otoczeniu Rosji, które mają wpływ na politykę zagraniczną, a więc i na politykę w stosunku do UE.

Procesy na skalę globalną to:

- polityka USA, jej cele, strategia i taktyka oraz perspektywy ewolucji,
- globalizacja w różnorodnych jej przejawach i aspektach,
- rysujący się konflikt Północ–Południe oraz rosnące aspiracje głównych państw rozwijających się, dążących do wzrostu znaczenia w świecie,
- rosnące globalnie zapotrzebowanie na surowce,
- terroryzm międzynarodowy,
- długofalowe aspiracje Chin i Europy do pozycji mocarstw światowych.

Regionalne uwarunkowania polityki Rosji to:

- długofalowa transformacja Unii Europejskiej, związana zarówno z postępującą instytucjonalizacją, jak i jej poszerzeniem,
- transformacja NATO i przemiany w europejskim systemie bezpieczeństwa,
- niepewna sytuacja na Bałkanach,

²⁰ Postawy te są zresztą dość niejednoznaczne. Najnowsze badania pokazują, że Rosjanie percypują wojnę z USA i Zachodem jako największe zagrożenie, jednak pytani o realność konkretnych zagrożeń wskazują na zupełnie inne sprawy. Można zatem wnioskować, że z jednej strony propaganda utrzymuje poczucie zagrożenia, z drugiej zaś zdrowy rozsądek mówi, że zagrożenia te nie są realne. Por. komunikat „WCIOM” nr 950, 7 V 2008, www.wciom.ru (12 V 2008).

²¹ Polega ona na interpretowaniu wydarzeń historycznych zgodnie z bieżącym politycznym zapotrzebowaniem, por. S. Bieleń, *Tożsamość międzynarodowa Federacji Rosyjskiej*, Warszawa 2006, s. 106–109.

- europejskie aspiracje Ukrainy,
- napięcia w stosunkach z krajami bałtyckimi,
- sytuacja na Zakaukaziu, aspiracje Gruzji i Azerbejdżanu,
- problemy Bliskiego Wschodu i Azji Środkowej,
- ekspansja ekonomiczna i demograficzna Chin w bliskim otoczeniu Rosji.

Założenia polityki FR wobec UE

Rosja prowadzi bardzo rozległą politykę zagraniczną, co wynika zarówno z geografii, jak i aspiracji do pełnienia roli globalnej. W tym kontekście trzeba zauważyć, że polityka wobec UE jest tylko częścią, choć bardzo ważną, szerszych działań. Aby zatem ją zrozumieć, trzeba prześledzić założenia rosyjskiej polityki zagranicznej, zaczynając od analizy miejsca Rosji w świecie.

Ogólna koncepcja polityki zagranicznej Federacji Rosyjskiej – zasadnicze cele i interesy

Ogólna koncepcja polityki zagranicznej Rosji zostanie tu omówiona jedynie hasłowo. Jej główną osią jest przekonanie, że kraj powinien być jednym z głównych mocarstw światowych, ponieważ predestynują go do tego rozmiary, historia i potencjał. Wyraźnie wskazuje na to deklarowana koncepcja polityki zagranicznej, zarówno ta zawarta w dokumentach²², jak i bardzo częste wypowiedzi prezydenta Putina, oraz innych ważnych przedstawicieli władz.

W związku z tym zasadnicze cele polityki zagranicznej Rosji sprowadzają się do działań na rzecz zapewnienia jej takiego właśnie statusu. Mocarstwowość rozumiana jest jako zdolność do suwerennego wpływania na stosunki międzynarodowe i kształtowania ich zgodnie z konkretnymi interesami państwa. Interesy te są także definiowane w sposób suwerenny, bez wpływu innych uczestników stosunków międzynarodowych i obejmują sferę szeroko rozumianego bezpieczeństwa oraz kwestie ekonomiczno-społeczne. Polegają w polityce zagranicznej na zapewnieniu konkretnych warunków zewnętrznych dla wewnętrznego rozwoju państwa. W związku z tym Federacja Rosyjska winna podejmować wiele działań na rzecz takiego kształtowania stosunków międzynarodowych, w różnych dziedzinach i kierunkach geograficznych, aby zapewnić sobie status mocarstwa. Wymienione koncepcje doktrynalne dostrzegają jednak wiele zagrożeń i problemów, które stoją przed tak rozumianą polityką. Są to przede wszystkim:

²² Główne dokumenty programowe to: „Koncepcja polityki zagranicznej Federacji Rosyjskiej”, dekret prezydenta FR z 28 VI 2000, www.mid.ru (26 IX 2000); „Koncepcja bezpieczeństwa narodowego Federacji Rosyjskiej”, dekret prezydenta FR z 10 I 2000, www.mid.ru (6 IX 2000).

- sprzeczne z interesami Rosji dążenia innych państw do rozciągania swych wpływ w regionach szczególnie dla niej ważnych,
- współczesne zagrożenia bezpieczeństwa (terroryzm, napięcia etniczne, konflikty lokalne, zagrożenia ekologiczne, etc.),
- destabilizujące oddziaływanie innych uczestników stosunków międzynarodowych na suwerenny rozwój wewnętrzny Rosji.

Doktryny współczesne akcentują współpracę międzynarodową jako zasadniczy instrument polityki zagranicznej Rosji. Podkreśla się rolę związków gospodarczych, handlu i działań integracyjnych. Jednocześnie jednak i tu widać podkreślanie „suwerenności” i „narodowych interesów” Rosji, co oznacza, że współpraca ta musi być wyraźnie dla niej korzystna. Istotnymi czynnikami realizującymi politykę zagraniczną winna być także aktywność dyplomatyczna oraz ewentualnie, w ostateczności, siła zbrojna.

Do tak zdefiniowanych instrumentów polityki zagranicznej należy jednak dodać pewne szczegóły, wynikające z obserwacji praktykowanej przez Rosję współpracy międzynarodowej. W pierwszej kolejności widać, że Rosja stara się kreować współpracę w sposób asymetryczny, czyli jednostronnie (lub w przewadze) korzystnej dla niej. Daje to podstawy do obaw, że postrzega ona tę współpracę w kategoriach gry o sumie zerowej. Wiele rosyjskich działań wskazuje na taką właśnie wizję stosunków, w której Rosja jest silna na tyle, że może dyktować warunki współpracy nie licząc się z partnerami. Drugą ważną cechą instrumentów rosyjskiej polityki zagranicznej jest ich konfrontacyjny charakter. W razie nieuwzględniania przez partnerów interesów rosyjskich, Moskwa gotowa jest szybko realizować bardzo zdecydowane działania i długotrwale podtrzymywać stan napięcia. Wynika to z rosnącego poczucia siły i zwiększających się możliwości oddziaływania²³. Do konkretnych metod, które Rosja stosuje w stosunkach międzynarodowych należą:

- podtrzymywanie sytuacji konfliktowych w swoim sąsiedztwie, służących utrzymaniu kurczącej się strefy wpływów,
- polityka handlowa, polegająca na modelowaniu warunków eksportu i importu zgodnie z potrzebami politycznymi,
- prowokowanie napięć sąsiedzkich pod różnorodnymi pretekstami.

Z działań Rosji w ostatnich latach wynika, że takie są właśnie założenia szczegółowego katalogu instrumentów polityki zagranicznej, choć nie mają one charakteru deklarowanych. Wynika to głównie z tego, że Rosja nie jest zdolna konkurować z takimi podmiotami, jak USA, UE czy Chiny w warunkach stabilności i równoprawności gdyż nie ma ekonomicznych instrumentów oddziaływania, poza ewentualnymi naciskami handlowymi. Postrzega się zatem zapewne na Kremlu, że tylko instrumenty konfrontacyjne mogą zapewnić Rosji utrzymanie wpływów. Przykładem realizacji tych założeń w ostatnich latach jest polityka wobec Gruzji.

²³ T. Bordaczew, F. Lukianow, *Время разбрасывать камни*, „Россия в глобальной политике” 2008, T. 6, № 2, s. 75.

W warunkach stabilności politycznej kraj ten szybko zmierzałby w kierunku UE i NATO, zatem Rosja świadomie podtrzymuje napięcie i destabilizuje region, ponieważ nie ma innych skutecznych instrumentów oddziaływania.

Cele i interesy Federacji Rosyjskiej w odniesieniu do UE

Unia Europejska jest dla Rosji ważnym partnerem ale także i konkurentem. Doktrynalną podstawą założeń polityki rosyjskiej wobec UE jest, oprócz wymienionych powyżej dokumentów, „Strategia rozwoju stosunków Federacji Rosyjskiej z Unią Europejską w perspektywie średnioterminowej (2000–2010)”²⁴, przyjęta pod koniec 1999 r. Określa ona Unię Europejską jako ważnego strategicznego partnera, z którym Rosja chce utrzymywać rozbudowane stosunki gospodarcze. Strategia wymienia wiele dziedzin, w których takie stosunki mogłyby być rozwijane. Zauważa się także, że Rosja może się znacznie przyczynić do rozwoju UE. Jest to swego rodzaju oferta, złożona przez Rosję na przełomie wieków, polegająca na tym, że „połączenie” potencjałów Europy i Rosji może przyczynić się do rozwoju obu stron. Jednocześnie w zamian za bezpieczeństwo energetyczne i współpracę gospodarczą, Rosjanie oczekiwali, że zostaną uznani za równoprawnych partnerów w dziedzinie bezpieczeństwa europejskiego²⁵. Jednocześnie jednak z tego oraz innych dokumentów doktrynalnych wylania się obawa przed rozwojem UE jako coraz silniejszego podmiotu gospodarczego i aktora stosunków międzynarodowych²⁶. Przemawiają za tym oczywiste asymetrie gospodarcze pomiędzy Rosją a UE, wyrażające się miazdzącą przewagą gospodarczą, technologiczną i demograficzną Europy.

Powyższe założenia przyświecały rządowi Władimira Putina w pierwszych kilku latach jego prezydentury, postrzegane było to nawet przez komentatorów jako „prozachodni zwrot” w polityce Rosji. Tymczasem jednak była to w istocie kontynuacja generalnych założeń polityki zagranicznej Rosji, zmierzających do realizacji statusu mocarstwowego. Nawiązanie partnerskiego i równoprawnego dialogu z potężną UE miało w założeniu służyć realizacji tej właśnie idei. Nie bez znaczenia była tu też percepcja interesów gospodarczych: Rosja była w znacznej mierze uzależniona od eksportu do Europy, od zachodnich kredytów i inwestycji. W krótkim czasie te założenia zmieniły się nieco w pewnych elementach, choć nie w zasadach. Utrzymywanie równoprawnych stosunków pozostaje główną wartością, lecz zmieniła się percepcja wzajemnych relacji, w związku z sygnalizowaną powyżej percepcją świata i głównych rosyjskich interesów. Wieloletni ambasador Wielkiej Brytanii w Moskwie ujmuje rzecz następująco:

²⁴ „Diplomaticzeskij Wiestnik” 1999, nr 11.

²⁵ M. Czajkowski, *Rosja w Europie*, Kraków 2003, s. 125.

²⁶ *Ibidem*, s. 169–170.

[...] od 2003 r. stało się coraz bardziej jasne, że dominujące w obecnym kierownictwie rosyjskim siły obróciły się przeciw idei „strategicznego partnerstwa” z Zachodem. Nie uważają, aby było ono potrzebne: Rosja jest dość silna, aby realizować całkowicie niezależną politykę, nie musi godzić się z zachodnimi poglądami i może dyktować swoje własne warunki współpracy. Nie zamierza być ograniczona więzami partnerstwa czy podejmować odpowiedzialność, jaka z niego wynika. Nie ufa motywacjom Zachodu – brak zaufania rozbudzony został przez wydarzenia i działania Zachodu oraz przez zachodnią krytykę postępowania Rosji²⁷.

Ta bardzo celna wypowiedź pokazuje zmianę w podejściu Rosji do polityki zagranicznej w ogóle, a wobec Europy w szczególności. Nie jest to jednak zmiana fundamentalna, lecz raczej co do metod realizacji, wynikających ze zmienionego, według Rosjan, stosunku Rosji i Europy. Rosja, wedle tych założeń, wychodzi z kryzysu i dzięki wewnętrznemu rozwojowi oraz korzystnej sytuacji zewnętrznej staje się faktycznie równoprawnym partnerem, a nawet uzyskuje przewagę. Nie musi zatem domagać się partnerstwa, teraz może dyktować warunki. To odzwierciedla na skalę europejską wspomnianą powyżej percepcję miejsca Rosji w świecie: przekonanie, że faktycznie już realizuje ona rolę mocarstwa i jako takie, staje wobec Europy bez kompleksów wskazując na swoje interesy.

A interesy te wobec Unii Europejskiej wynikają zarówno z zagrożeń rozwojem UE, jak i oczekiwań ekonomicznych. Ich katalog można przedstawić następująco:

- rozwój zależności energetycznej Europy od Rosji,
- udostępnianie rynków Unii Europejskiej dla rosyjskich towarów przemysłowych oraz rosyjskiego kapitału,
- udział Rosji w europejskiej polityce bezpieczeństwa na zasadach równoprawnego partnera i współdecydenta.

Wszystko to ma prowadzić do zasadniczego celu, przedstawionego powyżej, czyli egzekwowania przez Rosję możliwie dużego wpływu na procesy polityczne, gospodarcze i w dziedzinie bezpieczeństwa w Europie, tak aby sprzyjały głównemu interesowi – rozwojowi państwa. Kontrola ta ma mieć oczywiście charakter *soft-power*, ale zaznacza się w tym zakresie konkurencja z USA. Rosja chce być dominującym mocarstwem europejskim i uważa, że jest to możliwe do osiągnięcia.

Instrumenty polityki Federacji Rosyjskiej wobec UE

Aby zrealizować te wspomniane cele, potrzebne są odpowiednie instrumenty polityki zagranicznej. Głównym problemem jest tu fakt, że UE jest gospodarczo znacznie silniejsza od Rosji i jej zdolności oddziaływania są znacznie większe. Stąd instrumenty działania Rosji wobec UE wynikają, z jednej strony, z ograniczonych możliwości, z drugiej ze wspólnotowego charakteru UE, z trzeciej zaś z gotowości do realizacji środków konfrontacyjnych.

²⁷ R. Lyne, *Russia and the West: Is Confrontation Inevitable?*, „Russia in Global Affairs” 2008, Vol. 6, No. 1, s. 96.

Oddziaływanie Rosji na UE może zatem obejmować:

- działania handlowe: manipulowanie cenami i dostawami surowców energetycznych, importem ważnych dla państw UE towarów, domaganie się nierównoprawnych rozwiązań instytucjonalnych we wzajemnych stosunkach gospodarczych,
- działania polityczne: dążenie do rozbicia jedności europejskiej poprzez faworyzowanie stosunków dwustronnych, różnicowanie oferty wobec poszczególnych państw UE, ignorowanie w miarę możliwości mechanizmów wspólnotowych.

W ramach założeń rosyjskiej polityki wobec UE widać zatem wyraźnie gotowość do wykorzystywania posiadanych przez Rosję instrumentów, nawet jeśli ich stosowanie może wywołać negatywne skutki.

Perspektywy współpracy i pola konfliktów pomiędzy Rosją a UE

Z przedstawionych wyżej założeń wynika jasno, że z punktu widzenia Federacji Rosyjskiej, współpraca z UE ma bardzo duże znaczenie. Jednocześnie należy pamiętać, że Rosja ma dość odmienną wizję tej współpracy. Europa oczekuje stabilnych, równoprawnych i instytucjonalizowanych więzi gospodarczych oraz odseparowanych od nich kontaktów politycznych, a także współpracy w dobrej wierze w dziedzinie rozwiązywania konfliktów regionalnych i globalnych. Tymczasem Rosja dąży do narzucenia Europie swoich wpływów politycznych, a instrumenty gospodarcze pełnią w znacznej mierze rolę służebną wobec polityki, choć jednocześnie Rosja zdaje sobie sprawę, że współpraca gospodarcza ma dla niej kluczowe znaczenie. Z jednej zatem strony Rosja dąży do maksymalizacji zysków, z drugiej (sprzecznie) stawia na pierwszym planie interesy polityczne pojmowane w sposób odmienny od europejskiego. Taki stan rzeczy powoduje, że perspektywa współpracy pozostaje dość odległa, ale jednocześnie wyraźny jest i potencjał konfliktu. W gruncie rzeczy dziedziny, które mogą być areną coraz szerszej współpracy, niosą też w sobie jednocześnie zarzewie konfliktu.

Potencjał współpracy

Obecna współpraca odbywa się na bazie układu PCA²⁸. Przewiduje on pewną instytucjonalizację współpracy, określając zasady regularnych konsultacji w postaci szczytów UE–Rosja, Stałej Rady Partnerstwa na szczeblu ministerialnym, w ramach Parlamentarnej Komisji Współpracy, oraz bieżących kontaktów dyplomatów i ekspertów na różnych szczeblach. Oprócz PCA utworzono wiele szczegółowych mechanizmów współpracy takich, jak na przykład: dwustronne układy handlowe

²⁸ Partnership and Cooperation Agreement (Układ o partnerstwie i współpracy), wszedł w życie 1 grudnia 1997 r. Został zawarty na 10 lat, po upływie tego terminu ma być co rok automatycznie przedłużany, w 2004 rozszerzony o nowe państwa członkowskie UE.

dotyczące poszczególnych dziedzin, negocjacje w sprawie akcesji Rosji do WTO, dialog energetyczny, dialog na temat energii jądrowej, współpraca naukowo-techniczna, współpraca w dziedzinie spraw wewnętrznych, etc. Istniejąca sieć porozumień obejmuje zatem bardzo wiele dziedzin, w których współpraca ma miejsce lub może mieć miejsce. Szczególną rolę grają tu tzw. wspólne przestrzenie, czyli długofalowe programy rozszerzania współpracy w czterech głównych dziedzinach²⁹:

- wspólna przestrzeń ekonomiczna,
- wspólna przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości,
- wspólna przestrzeń bezpieczeństwa zewnętrznego,
- wspólna przestrzeń badań naukowych, edukacji i kultury.

Baza polityczna i prawna wielopłaszczyznowej współpracy między UE a Rosją istnieje zatem i jest bardzo rozbudowana³⁰. Pozwala już teraz na głęboką współpracę, wszystko więc zależy od tego, jaką treścią wypełniane będą podpisane porozumienia.

Istniejący zakres współpracy można także określić przy pomocy danych liczbowych opisujących stan wzajemnych stosunków ekonomicznych. One to bowiem stanowią w istocie najważniejszą obecnie dziedzinę wzajemnych stosunków. Bilans handlowy Rosja-UE w 2006 r. wyglądał następująco. Udział Unii w eksporcie towarów z Federacji Rosyjskiej wyniósł 49%, a w imporcie 55%. Dodając do tego także istotny udział Unii w bilansie handlu usługami należy stwierdzić, że ponad połowa obrotów handlowych Rosji przypada na Unię. W handlu zewnętrznym Unii eksport do Rosji to 6%, a import 9%³¹. Dysproporcja jest więc bardzo wyraźna.

Najistotniejszymi towarami we wzajemnym handlu są surowce energetyczne³². W 2006 r. z obszaru byłego ZSRR (co w praktyce w tym przypadku oznacza prawie wyłącznie Rosję) wyeksportowano 353 mln ton ropy naftowej, z czego 290 mln dotarło do Europy (co w zasadzie oznacza UE)³³. Ze 151 mld m³ gazu, wyeksportowanych przez Rosję w tym samym czasie, około 130 mld przeznaczone było dla państw UE³⁴. Dostawy gazu do UE pokrywają 26,3% zapotrzebowania, a 75% dochodów rosyjskiego eksportu bezpośrednio zależy od europejskiego rynku energetycznego³⁵. Do tego dodać należy znaczny eksport innych surowców oraz półfabrykatów metalurgicznych i chemicznych z Rosji do UE, oraz eksport wyso-

²⁹ Decyzję w tej sprawie podjęto na szczycie w Sankt Petersburgu w 2003 r., a na szczycie w Moskwie w 2005 r. przyjęto „mapy drogowe” dotyczące realizacji tych przestrzeni.

³⁰ Por. np. informacje na stronach internetowych przedstawicielstwa KE w Moskwie, <http://www.del-rus.ec.europa.eu/ru>.

³¹ Wszystkie dane za: „International Trade Statistics 2007”, World Trade Organization, Geneva 2007, http://www.wto.org/english/res_e/statis_e/statis_e.htm (6 V 2008).

³² M. Czajkowski, *Perspektywy zaopatrywania krajów Unii Europejskiej w gaz ziemny z Rosji*, „Politeja” 2006, nr 1, s. 85–107.

³³ Dane za: „BP Statistical Review of World Energy”, July 2007, www.bp.com (19 VIII 2007).

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ T. Gomar, *op. cit.*, s. 155.

ko przetworzonych towarów przemysłowych, usług oraz towarów rolno-spożywczych z UE do FR.

Przytoczone liczby, mimo że obrazują bardzo ogólne dane, wskazują wyraźnie na istniejącą współzależność handlową pomiędzy Rosją i UE. Współzależność ta ma głęboki i długoterminowy charakter, sięga najważniejszych gospodarczych interesów obu stron. W związku z takim stanem rzeczy potencjał wzajemnych stosunków na przyszłość jest ogromny. Rozwój i umacnianie kontaktów handlowych obie strony postrzegają jako priorytet i obie starają się stworzyć dla siebie jak najdogodniejsze warunki. Istnieje także spory potencjał stosunków w innych dziedzinach przewidzianych w ramach traktatów.

Potencjał konfliktu

W tych samych dziedzinach, w których widać wielki potencjał współpracy, zaznaczają się także i czynniki konfliktogenne. Sprzeczności we wzajemnych relacjach pojawiają się głównie tam, gdzie jedna lub druga strona uważa, że współpraca nie jest równoprawna.

W dziedzinie gospodarczej, ze strony UE jest więc wyraźne dążenie do przeniesienia na Rosję pewnych zasad otwartej gospodarki, czyli oczekiwanie zaakceptowania przez nią ekonomicznych reguł gry obowiązujących w Europie. Oprócz otwartości oznaczają one stabilność warunków i przejrzystość działań. Z drugiej strony Rosja uważa, że nie może się zgodzić na asymetrię ekonomiczną, czyli przewagę UE, ponieważ będzie to oznaczać dominację ekonomiczną UE w Rosji. Taki stan rzeczy godziłby w zasadnicze założenie, jakim jest suwerenna mocarstwość Rosji. Ponadto, co także bardzo ważne, otwartość, stabilność i przejrzystość reguł ekonomicznej gry drastycznie naruszyć musi interesy rządzących³⁶.

W dziedzinie politycznej są dwa zasadnicze pola konfliktu. Pierwsze dotyczy rozwoju sytuacji wewnętrznej w Rosji. Abstrahując od medialnych obaw o tamtejszą demokrację, ma się tam do czynienia ze znacznym, realnym potencjałem destabilizacji. Ideologizacja i prywatyzacja państwa, fatalne błędy gospodarcze, niedoinwestowanie, gigantyczna korupcja i szerzący się nacjonalizm są bardzo niepokojące. Odzwierciedla to zresztą dość wyraźne zaniepokojenie wielu komentatorów i polityków europejskich oraz urzędników unijnych. Obawy sprowadzają się w praktyce do tego, że Rosja prowadzi politykę wewnętrzną, która nie jest w pełni nastawiona na wspólne korzyści. To z kolei prowadzi do jej porażek i ograniczenia profitów zarówno rosyjskich, jak i europejskich, a potencjalnie do destabilizacji. Z tego względu UE zainteresowana byłaby wypracowaniem w Rosji takich mechanizmów politycznych, które mogłyby zniwelować a przynajmniej

³⁶ Na przykład o domniemanym majątku samego Władimira Putina, zob. np.: J. Bernstein, *Belkovsky Predicts Medvedev will Tighten the Skrew*, „Eurasia Daily Monitor” 2008, Vol. 5, No. 1; www.jamestown.org (7 I 2008).

ograniczyć te negatywne trendy. Tymczasem członkowie władz w Rosji uznają takie stanowisko wręcz za agresję. UE nie stara się obecnie eksploatować tej tematyki, aby nie drażnić Rosji, lecz nie oznacza to, że kwestie te nie istnieją. Ze strony Rosji natomiast jest prowadzona walka propagandowa przeciwko zachodnim instytucjom i wartościom politycznym, przybierająca okresowo znamiona hysterii. Celem tych działań jest umacnianie legitymacji politycznej władz i dyskredytacja ewentualnych nacisków Unii.

Drugie pole dla konfliktu politycznego to polityka zagraniczna. Realizacja przedstawionych powyżej założeń częstokroć prowadzi do znacznej sprzeczności z polityką UE (Kosowo, Kaukaz, Białoruś, etc.) Poza tym normatywnie traktowana mocarstwowość częstokroć prowadzi do wyznaczania polityce zagranicznej celów trudnych do osiągnięcia. To z kolei skutkuje napięciami wewnętrznymi w ramach polityki zagranicznej, mogącymi prowadzić, i prowadzącymi, do jej radykalizacji, a także do ewidentnych błędów oraz działań bezproduktywnych, acz kosztownych.

UE szukałaby zatem pomocy Rosji przy dyscyplinowaniu przestrzeni bezpieczeństwa w Europie i na jej obrzeżach, Rosja jednak przede wszystkim stara się akcentować swą niezależność i odmienność interesów. Nie podejmuje zatem wielu działań konstruktywnych, mających na celu szukanie kompromisów i rozwiązywanie sporów, lecz działa na rzecz utrwalania istniejących konfliktów, co z wielu przyczyn szkodzi samej Rosji³⁷. Kreml uważa jednak, że w interesie Rosji jest podtrzymywanie stanu niestabilności w kluczowych obszarach, o czym już była mowa wcześniej. Stabilność postrzega się bowiem jako sprzyjającą wpływom UE, które mają charakter przemożnych oddziaływań ekonomicznych, którym Rosja nie potrafi przeciwstawić odpowiednika. Tym sposobem pojawia się podstawowa sprzeczność, jako że UE chce stabilizacji regionów konfliktowych, a Rosja przeciwnie.

Perspektywy partnerstwa

Perspektywy partnerstwa są postrzegane różnorodnie, politycy, eksperci i medialni komentatorzy oceniają je bowiem z różnych punktów widzenia. Poniżej w skrócie przedstawione zostaną wybrane stanowiska ekspertów zachodnich i rosyjskich. Nie jest to wybór wyczerpujący, przedstawia jednak zasadnicze trendy w interpretacji zachodzących zjawisk.

W Rosji istnieją dwa zasadnicze nurty oceny zjawisk zewnątrzpolitycznych, co dotyczy także spraw europejskich. Pierwszy można nazwać prokremlowskim, reprezentują go eksperci zbliżeni do obecnych władz (np. Gleb Pawłowski). Powtarzają oni w gruncie rzeczy tezy oficjalnej propagandy, ubierając je w nauko-

³⁷ S. Markiedonow, *A Russian Perspective: Forging Peace in the Caucasus*, „Russian Analytical Digest” 2008, No. 40; www.res.ethz.ch (12 V 2008).

we ramy. Postrzegają więc Zachód jako całość, jako zagrożenie dla samoistnego rozwoju Rosji. Twierdzą zdecydowanie, że nie chce on odrodzenia Rosji jako światowego mocarstwa, co skutkuje pogorszeniem się stosunków wzajemnych, z ewidentnej winy Zachodu.

Drugi nurt można nazwać sceptycznym. Generalnie akceptuje on dążenie Rosji do statusu mocarstwa, lecz w różnym stopniu krytykuje działania władz. Podkreśla się na przykład często, że konfrontacyjna polityka jest szkodliwa dla państwa. Nie oznacza to jednak automatycznej pozytywnej oceny pozycji Zachodu. Zwraca się uwagę na agresywną i nieproduktywną politykę USA oraz na niechęć wielu krajów UE do współpracy z Rosją. Georgij Arbatow twierdzi na przykład, że Rosja nie powinna się izolować od Europy, oraz że jej interes jest zbliżony, lecz takie kraje, jak Estonia i Polska temu się przeciwstawiają, a sama Unia nie wysyła do Rosji czytelnym, pozytywnym znaków mówiących, że mogłaby się ona w przyszłości stać częścią jednolitej Europy³⁸.

Wśród ekspertów zachodnich trudniej jest wyraźnie wyróżnić pewne nurty w ocenie, choćby dlatego, że analiz jest całe mnóstwo. Odrzucając te, z których ewidentnie wyciera ideologicznie antyrosyjski charakter, można jednak zauważyć dość wyraźny rys troski o los Rosji i jej stosunków zewnętrznych, w tym z UE. Troska ta sprowadza się w dużej mierze do konstatacji, że Rosja i Europa mają dość odmienne wizje fundamentalnych wartości, a to źle wróży współpracy. James Sheri³⁹ zauważa na przykład, że Rosja wciąż operuje pojęciami takimi, jak „strefa wpływów” czy „równowaga siły”, podczas gdy UE rozumie w kategoriach postmodernistycznych: przewyższania granic, wspólnoty interesów, kulturowej i cywilizacyjnej wspólnoty w odmiennościach, etc; inaczej mówiąc ma się do czynienia z odmienną percepcją zasadniczych wartości fundujących stosunki wzajemne⁴⁰. Ciekawe są w tym względzie oceny uczonych fińskich. Ekonomista Pekka Sutela zauważa, że firmy działające w rosyjskim autorytarnym kapitalizmie funkcjonują inaczej niż na Zachodzie, stąd trudno z nimi współdziałać na normalnych dla Zachodu zasadach⁴¹. W tym dość sceptycznym obrazie jest jednak miejsce na optymizm, wskazuje się bowiem na konieczność odnowienia stosunków, ponieważ Rosja i UE są na siebie skazane⁴².

W Polsce natomiast w obiegu medialnym, ale także i w kołach eksperckich bardzo powszechny jest wypaczony obraz Rosji, widzianej wyłącznie przez pryzmat historii i wypływających z niej lęków. Ta część analiz, która ma charakter rzetelny sytuuje się raczej w nurcie zachodnim, czyli wokół obawy wynikającej ze

³⁸ G. Arbatow, *Нам грозит более опасный период чем холодная война*, „Россия в глобальной политике” 2008, T. 6, № 1, s. 140.

³⁹ Analitik Chatham House.

⁴⁰ J. Scherr, *Россия и Запад: переоценка*, „Россия в глобальной политике” 2008, T. 6, № 2, s. 89.

⁴¹ P. Sutela, *ЕС и Россия: возможно ли взаимодействие на равных?*, „Россия в глобальной политике” 2007, T. 5, № 6, s. 63.

⁴² H. Naukkala, *Завтра уже наступило В защиту пошатнувшегося альянса ЕС – Россия*, „Россия в глобальной политике” 2007, T. 5, № 5, s. 147–154.

stwierdzenia, że znaczna część fundamentów stosunków UE–Rosja i szerzej, Europa–Rosja, Europa–Zachód, ma niezbyt stabilny charakter, wynikający zarówno z percepcji świata przez Rosję, jak i niezdolności Europy do zrozumienia interesów partnera⁴³.

Podsumowanie i prognoza

Przedstawiony powyżej przegląd ocen należy uzupełnić, wpisującą się w nurt sceptycznych obaw o całokształt stosunków z Zachodem. Zauważalne są bowiem dość fundamentalne sprzeczności w pojmowaniu głównych celów.

Charakter obecnych stosunków FR–UE. Rosja i UE są już obecnie ze sobą powiązane ekonomicznie do tego stopnia, że istnieje między nimi silna współzależność ekonomiczna. To jest podstawowe stwierdzenie, w ogromnej mierze określające istniejące stosunki. Jednocześnie jednak zaznacza się istotny spór dotyczący ram i sposobów tej współpracy, wynikający z fundamentalnych przyczyn, wskazywanych już powyżej. W ogromnej mierze hamuje on rozwój wzajemnych stosunków, zarówno w kontekście instytucjonalizacji i rozwoju współpracy ekonomicznej, jak i możliwej współpracy politycznej. Osie te tego sporu są dwie. Pierwsza to różnice w podejściu do ważnych problemów stosunków międzynarodowych, do których oprócz wymienionych można dodać też kwestie bliskowschodnie, stosunek do Iranu i generalnie do praw człowieka i wolności politycznych w świecie. Druga oś to kwestie ekonomiczne, polegające przede wszystkim na odmiennych wizjach sposobów organizowania wzajemnej współpracy.

Ważną cechą współpracy UE–Rosja jest i to, że wymienione elementy konfliktogenne mają charakter trwały. Wynikają one z fundamentalnych i zasadniczych interesów obu stron. Dla Rosji jest nim główny paradygmat – pozycja suwerennego mocarstwa, przy czym nie ma ona wielu instrumentów do realizacji takiej roli. Ze strony Unii istnieje oczekiwanie realizacji przez Rosję trudnych do przyjęcia norm unijnych, a więc percepcji niezmiennych form współpracy gospodarczej.

Perspektywy rozwoju stosunków FR–UE, możliwe scenariusze. Z punktu widzenia współpracy Rosja–UE należy zwrócić uwagę na pewne ważne cechy współpracy, które podlegać będą w przyszłość ewolucji. Są to:

1. obopólna zgoda na przyjęcie pryncypiów kształtujących współpracę gospodarczą,
2. swoboda we wzajemnym dostępie do rynków,
3. stabilność i przejrzystość prawa w Rosji,
4. przewidywalność i racjonalność działań gospodarczych,
5. wewnętrzna ewolucja polityczna w Rosji,
6. dobra wola Rosji w zakresie rozwiązywania konfliktowych sytuacji w Europie i jej sąsiedztwie,
7. podatność UE na działania Rosji.

⁴³ S. Meller, *Jak rozmawiać z Rosją*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny” 2008, nr 1, s. 27–32.

Biorąc pod uwagę ewentualny kierunek ewolucji powyższych czynników należy przyjąć, że istnieje kilka możliwych scenariuszy rozwoju stosunków z UE. Analizując je, należy jednak pamiętać o znacznym stopniu nieprzewidywalności sytuacji w Rosji:

1. Rosja utrzyma swój obecny kurs w polityce wewnętrznej i zagranicznej oraz stosunek do głównych kwestii gospodarczych. W takim wypadku współpraca sprowadzać się będzie do handlu surowcami i ograniczonych inwestycji w tym zakresie, przy czym rozwój współpracy będzie raczej powolny i ilościowy, a nie jakościowy. W dziedzinie politycznej pojawiać się będą konflikty związane z sytuacjami i regionami kryzysowymi oraz brakiem trwałych uregulowań, a także z rozwojem sytuacji wewnętrznej w Rosji.

2. Rosja pod rządami nowego prezydenta mogłaby zmienić kierunek na bardziej prozachodni i liberalny, co może skutkować różnorodnymi zjawiskami służącymi wzrostowi poziomu wzajemnej współpracy. Wymaga to jednak wykazania dobrej woli Rosji, która musiałaby dokonać pewnych zmian w polityce wewnętrznej, szczególnie gospodarczej (większe bezpieczeństwo i otwartość na inwestycje, stabilizacja prawa, ukrócenie korupcji, przejrzystość decyzji gospodarczych). Także i UE musiałaby być zdolna dostrzec i wykorzystać taką szansę.

3. Zaostrzenie stosunków i pogorszenie jakości współpracy nastąpić może w wypadku wzmocnienia nacjonalistycznej i konfrontacyjnej polityki Rosji. Rosja nie ma jednak takich instrumentów oddziaływania na UE, przy użyciu których mogłaby wejść w ostry konflikt gospodarczy czy polityczny z Europą. Dopiero realne, a nie tylko propagandowe wzmocnienie sił zbrojnych, a przede wszystkim taka dywersyfikacja dróg eksportu surowców, która pozwoliłaby Rosji ograniczać ich dostawy bez ograniczenia dopływu pieniędzy, mogłyby stworzyć jej realne możliwości wejścia w głęboki konflikt z Europą.

W krótkoterminowej perspektywie prawie pewna jest realizacja pierwszego scenariusza. Wydaje się, że system polityczny i gospodarczy jest w miarę stabilny i nie powinien podlegać znaczącej ewolucji, poza pewnymi przetasowaniami o charakterze technicznym. Dopiero w średniookresowym horyzoncie czasowym można spodziewać się napięć wewnętrznych o charakterze sporu wewnątrz elit oraz kumulacji negatywnych zjawisk ekonomicznych. Ewentualne zaburzenia wewnętrzne mogą sprzyjać realizacji drugiego scenariusza, albo też i nieskutecznym próbom realizacji trzeciego. Dopiero w długookresowej perspektywie, jeśli Rosji jednak uda się uniknąć kryzysów wewnętrznych, może ona zbudować potencjał do skutecznej realizacji scenariusza trzeciego. Na razie pozostaje to jednak zagrożeniem dosyć hipotetycznym.

Wnioski dla Polski. W stosunkach Rosji z Polską widać wyraźną asymetrię polityczną i gospodarczą, na korzyść Rosji. Wobec przedstawionych założeń polityki rosyjskiej nasz kraj dla członkostwa w UE nie ma alternatywy. Tylko ono jest w stanie uchronić nas przed ewentualnymi negatywnymi skutkami polityki rosyjskiej, zarówno w dziedzinie bezpieczeństwa, jak i, przede wszystkim, w sferze

gospodarczej. Dla Rosji Polska, podobnie jak i inne kraje Europy Środkowej, jest raczej przedmiotem niż podmiotem gry politycznej. Wydaje się, że stara prawda jest nadal aktualna: stosunki polsko-rosyjskie są takie, jak chce Moskwa, my je możemy jedynie pogarszać, ale już ich poprawa zależy od drugiej strony.

Dosyć wyraźne sprzeczności pomiędzy Unią a Rosją są faktem, ale jednocześnie Unia wyraźnie chce ograniczać ich zakres i negatywne skutki. W związku z tym polityka Polski musi uwzględniać interesy Wspólnoty. W przeciwnym wypadku oprócz złych stosunków z Rosją, ryzykujemy też złe stosunki z UE, a to jest długofalowo bardzo niekorzystne. Wydaje się, że wobec Rosji winniśmy realizować podejście realistyczne, akcentujące dobrą wolę i podkreślające, że Polska nie chce pogarszać stosunków i dodatkowo jest gotowa do działań wspólnotowych. Percepcja naszego kraju jako chuligana starającego się izolować i destabilizować Rosję jest najgorszą rzeczą, jaka może nam się przytrafić, tym bardziej, że Rosja dysponuje środkami dotarcia do zachodnich polityków i przekonywania ich do swoich poglądów. Zawinioną przez nas konfrontacja polsko-rosyjska nie ma więc żadnego sensu.

Polska winna zatem starać się modelować na swą korzyść politykę Unii wobec Rosji, w taki jednak sposób, by unikać wrażenia, że nasza polityka jest antyrosyjska. Powinniśmy starać się pozostać jednym z liderów polityki wschodniej UE, ale oznacza to także konieczność uwzględniania interesów innych partnerów. Polska nie może jednostronnie narzucać UE swoich wizji politycznych lub stawiać Wspólnotę przed faktami dokonanymi, ponieważ może pojawić się wrażenie, że podejście do realizacji polityki zagranicznej Warszawy jest zaskakująco podobne do rosyjskiego.

CZĘŚĆ DRUGA

**POLSKA I NIEMCY WOBEC FUNKCJONOWANIA
I WĘZŁOWYCH PROBLEMÓW UE**

Helmut Wagner

**DIE POLNISCHE UND DEUTSCHE DEBATTE
ÜBER DEN VERTRAG VON LISSABON.
DISSONANZEN UND ÜBEREINSTIMMUNGEN**

Der am 13. Dezember 2007 unterzeichnete Vertrag von Lissabon steht in diesem Jahr in allen EU-Mitgliedstaaten zur Ratifikation an. Wenn der Vertrag auch nur von einem einzigen Parlament bzw. durch ein einziges Referendum abgelehnt wird, ist er gemäß den Regeln der EU „gestorben“; genauso wie das „Nein“ des französischen und des niederländischen Referendums den Brüsseler Verfassungsvertrag im Frühjahr 2005 zu Fall gebracht hatte. In Polen ist der Lissabon-Vertrag vom Sejm bereits am 1. April dieses Jahres und vom Senat am 2. April ratifiziert und vom Präsidenten am 10. April mit einem Vorbehalt unterzeichnet worden. In Deutschland steht die Ratifikation unmittelbar bevor. Der Bundestag hat am 13. März in 1. Lesung und am 24. April in 2. und 3. Lesung dem Vertrag zugestimmt. Der Bundesrat wird das voraussichtlich im kommenden Monat, im Mai, tun. Der Vertrag ist damit, zum gegenwärtigen Zeitpunkt, bereits von 10 der 27 EU-Mitgliedstaaten angenommen worden.¹

Wie ist die Debatte über den Vertrag in Polen und Deutschland verlaufen? Gibt es gravierende Unterschiede in der Argumentation Pro und Contra? Was sagt die Debatte über die Haltung der Öffentlichkeit, der Experten und der Regierungen zu Europa aus? Das sind die Fragen, die ich im Folgenden zu beantworten beabsichtige.

¹ Das sind, in alphabetischer Reihenfolge: Bulgarien, Frankreich, Griechenland, Malta, Österreich, Polen, Portugal, Rumänien, Slowenien und Ungarn. Vgl. www.cap-lmu.de/themen/eu-reform/ratifikation/index.php.

Die Ratifikationsdebatte ist zugleich ein Test dafür, welche Aufmerksamkeit europäische Verfassungsfragen in den beiden Ländern gefunden haben und wie „europäisch“ Polen und Deutsche gesinnt sind. Wie ist ihre Haltung zu interpretieren? Als Ermüchterung nach einer Phase der Euphorie? Oder aber als ein Begräbnis erster Klasse aller Verfassungsbestrebungen? Überwiegen die Dissonanzen oder die Übereinstimmungen bezüglich der Einstellungen beider Länder zum Lissaboner Vertrag? Das sind die beiden Leitfragen dieser Untersuchung.

I. Deutsche Reaktionen: Pro und Contra

Die deutsche Debatte hat auf verschiedenen Ebenen stattgefunden. Einige von mir ausgewählte deutsche Stimmen sollen zunächst einmal vorgestellt werden, bevor sie im Schlusskapitel mit denen von Polen verglichen, eingeordnet und bewertet werden. Sodann will ich darauf zu sprechen kommen, was die Debatte des Lissabon-Vertrags im Bundestag erbracht hat.

1. Deutsche Expertenstimmen

Prof. Ingolf Pernice von der Berliner Humboldt-Universität hat die Verfassungsgebung der EU seit langem kommentierend begleitet. Bereits bevor der Lissaboner Reformvertrag am 13. Dezember 2007 von den Vertretern der EU-Mitgliedstaaten unterzeichnet worden ist, hatte er im September 2007 die These aufgestellt, dass der Reformvertrag den abgelehnten Brüsseler Verfassungsvertrag „bergen“ bzw. „retten“ würde. Wie das? Ganz einfach. Wenn man, wie es manche Verfassungsrechtler und auch der Europäische Gerichtshof (EuGH) tun, davon ausgeht, dass die europäischen Basisverträge alle integrale Bestandteile einer EU-Verfassung seien, dann bedürfe es gar nicht eines speziellen Verfassungsvertrages, um der EU zu einer Verfassung zu verhelfen. Die EU habe ja bereits eine. Sie werde durch den neuen Vertrag nur ergänzt. Alles, was Ingolf Pernice seinerseits getan hat, war, den Verfassungsbegriff vom Staatsbegriff, mit dem er bis dato eng verbunden gewesen ist, zu lösen und ihn auch auf eine nicht-staatliche Union anzuwenden.²

Außer dieser begrifflichen „Rettung“ des EU-Verfassungscharakters gibt es natürlich auch noch einen anderen „deutschen“ Weg, den Lissaboner Reformvertrag nicht abzuwerten, sondern in Schutz zu nehmen. Ihn hat Prof. Hans-Jürgen Papier, der Präsident des Karlsruher Bundesverfassungsgerichts, beschritten. In einem am 21. Februar 2008 gehaltenen Vortrag zum Thema „Europas neue Nüchternheit: Der Vertrag von Lissabon“ ist er zu dem Ergebnis gelangt, dass „nach der Trunkenheit der Verfassungseuphorie“ in den Hauptstädten Europas „Nüchternheit“ eingekehrt

² Vgl. I. Pernice, *Salvaging the Constitution for Europe – A Reform Treaty for the EU*, Berlin 2007.

sei. Es hätte allerdings zwei Jahre gebraucht, bis die politische Klasse die beschönigend „Denkpause“ genannte Katerstimmung überwunden habe. Erst die deutsche Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2007 habe sich der Aufgabe gestellt, das Projekt der institutionellen Reformen der EU neu anzuschieben. Diese Bemühungen, die schließlich zum Vertrag von Lissabon geführt haben, hätten ihn jedoch in ein „überaus ambivalentes Verhältnis“ zum gescheiterten Verfassungsvertrag gebracht:

Auf der einen Seite ist nahezu die gesamte inhaltliche Substanz des Verfassungsvertrags in das neue Verfassungswerk hinübergerettet worden, finden sich dort doch der Sache nach alle institutionellen Reformbausteine nahezu unverändert wieder. Auf der anderen Seite hat man sich die größte Mühe gegeben, jeden äußeren Anklang an den Verfassungsvertrag zu vermeiden. Dazu gehört ..., dass man auf das Reizwort ‚Verfassung‘ und die dazu gehörige Symbolik wie Flagge, Hymne und Leitspruch verzichtet hat.³

Durch semantische Absetzbewegungen habe man, so Hans-Jürgen Papier, alles getan, um den Eindruck, dass es sich bei der EU um einen Staat handeln würde, gar nicht erst aufkommen zu lassen. Um auch noch einen deutschen Kritiker des Lissaboner Vertrags zu Wort kommen zu lassen, sei auf das Votum von Markus C. Kerber, Professor an der Technischen Universität Berlin, verwiesen. Sein Missbehagen richtet sich scheinbar gegen weniger schwerwiegende Kleinigkeiten, geht dann das EU-Projekt jedoch frontal an. Er bemängelt, dass der Vertrag „mit heißer Nadel“ genäht worden sei, ohne dass eine „breite öffentliche Diskussion“ stattgefunden habe. Dann aber sieht er es als größten Makel des Reformvertrags an, dass in ihn nahezu keine „direkt-demokratischen Elemente“, wie Referenden und Volksbefragungen, Eingang gefunden hätten. Er hätte es am liebsten gesehen, wenn die Ratifizierung des Reformvertrages durch „zeitgleiche Referenden in allen Mitgliedstaaten“ erfolgt wäre.⁴ Eine solche Übertragung von nationalstaatlichen Verfahren auf die Union würde aber zwangsläufig deren Entscheidungs- und Handlungsunfähigkeit zur Folge haben, denn 27 positive Voten gleichzeitig zu erlangen, würde in der Regel ein Ding der Unmöglichkeit sein. Dies zu fordern, dürfte daher wohl eher ein Vorwand sein, um das EU-Projekt überhaupt abzulehnen, dem der Autor denn auch insgesamt nicht besonders wohlgesonnen ist.

2. Die Bundestagsdebatte

In der am 13. März 2008 stattgefundenen Bundestagsdebatte über den Lissaboner Vertrag erklärte der deutsche Außenminister, Frank-Walter Steinmeier, als erster Redner eingangs, dass die Bundesregierung sich eine weitere „Untätigkeit“ in der Reform der EU angesichts der wachsenden Herausforderungen, denen sich die

³ H.-J. Papier, *Europas neue Nüchternheit: Der Vertrag von Lissabon*, Berlin 2008, S. 2.

⁴ M. C. Kerber, *Der Anfang der Selbstabwicklung. Oder gibt der Lissabon Vertrag zu neuer Hoffnung für die europäische Integration Anlaß?*, Berlin 2008, S. 9.

Union gegenübersehe, nicht glaube, leisten zu können, und deshalb die Initiative ergriffen habe. Das Ziel der Bemühungen während der Zeit des deutschen Ratsvorsitzes im ersten Halbjahr 2007 sei es gewesen, die „Substanz des Verfassungsvertrags“ zu erhalten und möglichst wenig „Abstriche“ an ihm vorzunehmen. Mit dem frühen Termin der ersten Lesung des Lissabon-Vertrags wolle die Bundesregierung nunmehr ein „Signal“ dafür geben, dass auch andere EU-Mitglieder dem Vertrag möglichst schnell ihre Zustimmung erteilen würden, auf dass er, wie geplant, am Ende dieses Jahres in Kraft treten könne. Das war denn auch schon alles, was der deutsche Außenminister in einer kurzen, 7-minütigen Rede den Abgeordneten des deutschen Bundestages zu sagen hatte.⁵

Als erster Sprecher der Opposition trat der FDP-Abgeordnete Markus Lönig ans Mikrofon. Er beglückwünschte die Bundesregierung dazu, dass sie in der Zeit der deutschen Ratspräsidentschaft die „Stagnation“ der EU überwunden habe und gab zu Protokoll: „Wir sind nicht mit allem glücklich, was erreicht worden ist. Aber eins ist klar: der Vertrag macht die Europäische Union demokratischer, transparenter und handlungsfähiger.“ Er vergaß nicht zu erwähnen, dass es ein wichtiger Schritt „nach vorn“, zu mehr Demokratie, gewesen sei, die „doppelte Mehrheit“, also sowohl die der EU-Staaten wie die der EU-Bürger bei internen EU-Entscheidungen, im Vertrag zu verankern. Das war denn auch, bis auf eine Ausnahme, der Tenor der Debatte: wohlwollende Unterstützung sowohl von Seiten der Regierungs- wie der Oppositionsparteien.⁶

Der Redner der CDU/CSU-Fraktion, Andreas Schockenhoff, setzte insofern einen neuen Akzent in der Debatte, als er davon sprach, dass der Vertrag den Willen der EU-Mitglieder zum Ausdruck bringe, die „erforderlichen Schritte der Vertiefung nachzuholen und den Prozess der politischen Integration fortzusetzen.“ Die Meinung seiner Fraktion resümierte er wie folgt:

Die CDU/CSU-Bundestagsfraktion wird diesen Vertrag ratifizieren. Auch wenn nicht alle Wünsche erfüllt wurden, ist es ein guter Vertrag. Er stärkt die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit der Europäischen Union. In 40 weiteren Politikbereichen gehen wir von der Einstimmigkeits- zur Mehrheitsentscheidung über, mit der doppelten Mehrheit wird künftig die Blockademöglichkeit eingeschränkt, und die EU-Kommission wird deutlich verschlankt, was ein Beitrag zum Bürokratieabbau darstellt.

Vor Jahr und Tag, sagte er weiter, hätte Henry Kissinger gefragt, welches denn die Telefonnummer von Europa wäre. Jetzt, durch das neugeschaffene Amt des „Hohen Beauftragten für Außen- und Sicherheitspolitik“, „haben wir sie endlich. Das ist wichtig für unseren Dialog mit unseren globalen Partnern USA, Russland, China und Indien. Es ist aber auch für die Identifikation unserer Bürger mit der EU

⁵ Wortprotokoll, Deutscher Bundestag, 16. Wahlperiode, 151. Sitzung, Berlin, den 13. März 2008, S. 15837–15838.

⁶ Ebenda, S. 15838–15839.

und ihrer Politik wichtig.⁷ Für die oppositionelle Linke ergriff der Abgeordnete Lothar Bisky das Wort. Er erklärte, dass die Europäer seiner Meinung nach einen Vertrag erhalten würden, mit dem „erneut Aufrüstung und eine gescheiterte Wirtschaftspolitik die Grundrichtung bestimme.“ Mit den Worten: „Es fehlt ihm (dem Vertrag, H. W.) an Zukunftsfähigkeit. Wir bedauern, dass Sozialstaatlichkeit nicht zu den Werten der EU gehört und soziale Marktwirtschaft an Wettbewerbsfähigkeit gekoppelt ist.“ Mit dem Vertrag habe die Bundesregierung sich redlich Mühe gegeben, fügte er ironisch hinzu, die europäischen Ideale Freiheit, Gleichheit und Solidarität „zu stützen. Deshalb lehnen wir den ‚Basta!-Vertrag von Lissabon ab.“⁸ Sein „Linker“ Parteigenosse Alexander Ulrich verschärfte den Ton, indem er sagte, den Verfassungsvertrag durch die Hintertür eines Reformvertrages einführen zu wollen, um damit Referenden zu umgehen, sei ein „Putsch“, durch den die Regierungen versuchen würden, ihre Völker „zu entmachten.“ Er selbst sei stolz darauf, dass er nicht einer Partei angehöre, die ein Projekt unterstütze, in dem die „Schere zwischen Arm und Reich immer weiter auseinandergehe.“⁹

Der Vertreter der Grünen im deutschen Bundestag, Rainder Steenblock, war einer der wenigen, die sich mit den Vorwürfen der Linken auseinandersetzten und den Vertrag verteidigten. Leider hat er es versäumt, die Kritiker darauf hinzuweisen, dass von einer Entmachtung der Völker durch den Vertrag schwerlich die Rede sein könne, da im Art. 49a jedem Mitgliedstaat das Recht eingeräumt worden ist, jederzeit aus der Union auszutreten, wenn das in seinem nationalen Interesse liegt. Wo, in welcher Staatengemeinschaft außer der EU, gibt es dieses Recht sonst noch auf der Welt? Dieser Artikel ist so einzigartig, wie er für die EU als Nicht-Staat selbstverständlich ist.¹⁰ Für seine Fraktion erklärte der Abgeordnete kurz und bündig: „Wir unterstützen den Vertrag für die Zukunft Europas. Er spiegelt unsere Werte wider.“¹¹ – Der Sprecher der SPD-Fraktion, Michael Roth, beruhigte seine unzufriedenen Genossen zunächst einmal mit den Worten: „Wir wissen alle, dass auch mit dem Vertrag von Lissabon die Verfassungsgebung in der Europäischen Union nicht an ein Ende gekommen ist.“ Der Verfassungsgebungsprozess werde weiter gehen, unerfüllte Erwartungen könnten dann eingelöst werden. Mehr sei gegenwärtig nicht zu erreichen gewesen. Er kündigte an, dass seine Partei auch weiterhin an dem Ziel festhalten werde, eine „Verfassung für die Europäische Union“ zu schaffen. Was Europa jetzt gebrauchen könne, seien allerdings „keine großen Solisten in der Außen- und Sicherheitspolitik. Wir brauchen Teamspieler und die Bereitschaft zum Kompromiss.“¹²

⁷ Ebenda, S. 15839–15841.

⁸ Ebenda, S. 15841–15843.

⁹ Ebenda, S. 15856.

¹⁰ Vgl. www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/cg00014.de07.pdf; Art. 49a, Abs. 1 lautet: „Jeder Mitgliedstaat kann im Einklang mit seinen verfassungsrechtlichen Vorschriften beschließen, der Union auszutreten.“

¹¹ Ebenda, S. 15843–15844.

¹² Ebenda, S. 15844–15845.

Einer der 17 Abgeordneten, die sich in der 1. Lesung der Ratifikation des Lissabon-Vertrags im deutschen Bundestag zu Wort gemeldet haben, war der SPD-Abgeordnete Axel Schäfer. Dabei steuerte er, wie ich finde, der Debatte einen erwägenswerten Gedanken bei. Er wandte sich dabei gegen die Anregung der Linken, in allen EU-Ländern Volksabstimmungen über den Lissaboner Vertrag zu verlangen. Das, so sagte er, sei ein wohlfeiles Mittel, die Integration Europas überhaupt zu verhindern. Stattdessen trat er dafür ein, das in der Tat vorhandene Defizit des Verfassungsprozesses dadurch zu beseitigen, dass die EU bei der Reform ihrer Verfassung so verfahren würde, wie die Schweiz es tue. Dort würden Verfassungsnovellierungen dadurch erfolgen, dass für ihre Inkraftsetzung die „Mehrheit der Schweizer Kantone und die Mehrheit der Bürger erforderlich sei.“ In seinen Augen war der Lissabon-Vertrag, so Schäfer, so etwas wie das „Grundgesetz des 21. Jahrhunderts für Europa“.¹³

Die Bundeskanzlerin selbst hat erst bei der 2. und 3. Lesung des Lissabon-Vertrags im deutschen Bundestag am 24. April das Wort ergriffen. Sie hat dabei, anders als alle ihre Vorredner, sehr klar zum Ausdruck gebracht, was die EU für sie ist und welches die nächsten Aufgaben sind, denen diese sich, durch den Lissaboner Vertrag dazu instandgesetzt, annehmen wird. Zur EU erklärte sie, dass diese „unserem Verständnis“ nach eine enge politische Gemeinschaft, „aber kein Staat ist und auch kein Staat sein wird, sondern ein Gebilde sui generis, ein einzigartiges Gebilde.“ Und zu den Herausforderungen, denen die EU sich zu stellen haben werde, zählte sie:

Dazu gehört eine Wirtschaftsordnung mit menschlichem Gesicht. Dazu gehören geregelte und transparente Finanzmärkte. Dazu gehört eine gestärkte, wertegebundene gemeinsame Außenpolitik, die europäische Interessen und auch Standards durchsetzt. Dazu gehört die Sicherung der Energieversorgung. Dazu gehört ein moderner Klima- und Umweltschutz. Dazu gehören eine geregelte Migrations- und Integrationspolitik genauso wie der Schutz des geistigen Eigentums. Das ist notwendig, wenn wir ein Kontinent der Innovation bleiben wollen.¹⁴

Ihr zufolge war der Lissabon-Vertrag „gut für Europa“ und „ein Gewinn für Deutschland“. Wie aus ihrer Stellungnahme zu ersehen, identifizierte sich die deutsche Kanzlerin voll und ganz mit der EU und hat offenbar noch viel mit ihr vor.

Die Debatte im deutschen Bundestag zusammenfassend, lässt sich, denke ich, zu Recht sagen, dass sie sehr besonnen, sachlich und argumentativ verlaufen ist und dass sich dabei nahezu alle im Parlament vertretenen Parteien, abgesehen von den Linken, für die Ratifikation des Lissaboner Vertrags ausgesprochen haben. Darin herrschte eine im deutschen Bundestag höchst selten demonstrierte Einmütigkeit. Sie zeigte zugleich, dass – abgesehen von der Linken – alle politischen Parteien Deutschlands mehr oder weniger „pro-europäisch“ eingestellt sind. Eine Arabeske soll indessen nicht unerwähnt bleiben. Wie aus einem Zeitungsbericht

¹³ Ebenda, S. 15855.

¹⁴ Vgl. www.de.f270.mail.yahoo.com/ym/ShowLetter?MsgId=6000_49795823_24950_2259_17.

hervorgeht, haben der CSU-Abgeordnete Peter Gauweiler und der europapolitische Sprecher der Linken, Diether Dehm, angekündigt, beim Bundesverfassungsgericht eine Verfassungsbeschwerde einzulegen. Das Argument des Letzteren lautet, dass der Reformvertrag die im deutschen Grundgesetz verankerte „Sozialstaatlichkeit“ nicht genügend berücksichtige. Gauweiler will vor Gericht ziehen, weil durch den Vertrag die Souveränität der nationalen Parlamente in unzulässiger Weise beschnitten würde.¹⁵ Es kann als sicher gelten, dass die Beschwerden dieser beiden Einzelgänger, wenn sie überhaupt vor Gericht verhandelt werden, zurückgewiesen werden dürften.

II. Polnische Reaktionen Pro und Contra

Bei der Untersuchung der polnischen Reaktionen auf den Reformvertrag von Lissabon werde ich ähnlich vorgehen, wie ich es im vorausgegangenen Kapitel getan habe: Ich werde zunächst auf Pressestimmen eingehen und sodann die Sejm- und Senats-Debatte kurz analysieren. Auf diese Weise sollte es möglich sein, sich ein Bild davon zu machen, wie vielfältig und zum Teil auch kontrovers die öffentliche Debatte in Polen im Gegensatz zu der in Deutschland verlaufen ist.

1. Polnische Pressestimmen

Unmittelbar vor der Ratifikation des Lissabon-Vertrags im polnischen Parlament, die am 1. und 2. April stattfand, haben Andrzej Stankiewicz und Piotr Śmilowicz am 30. März die in den Wochen davor stattgefundenen Kontroversen kommentiert. Niemand in Polen habe erwartet, so notierten sie, dass ausgerechnet der polnische Präsident in seiner Fernsehrede vom 17. März die „niedrigsten gesellschaftlichen Instinkte“, nämlich die Ängste vor den Deutschen und die Gefahren, die von Homosexuellen ausgehen würden, mobilisieren würde, um die Ratifikation zu gefährden. Sie nannten die Verlautbarungen des Präsidenten „zynisch“ und „politisch schizophren“. Damit hätte der Präsident zum wiederholten Male gegen die nationalen Interessen des Landes verstoßen, nur um im eigenen „heimatlichen Hinterhof“ Punkte für seine eigene Partei zu sammeln. Nur so konnten sie sich seine Intervention erklären: es sei ihm darum gegangen, seinem Bruder Jaroslaw, dem Vorsitzenden der PiS, die Unterstützung seiner wichtigsten Wählergruppe, der Hörer des Radio Maria, zu sichern. Der äußere Anlass sei eine Fehde zwischen Jaroslaw Kaczyński und dem Direktor von Radio Maria, Pater Tadeusz Rydzyk, gewesen, der sich kompromisslos gegen die Ratifikation des Vertrages ausgesprochen habe. Ihrer Meinung nach habe der Präsident seinem Bruder zu Hilfe kommen wollen, da dieser befürchtete, bei einer uneingeschränkten Befürwortung des Lissaboner

¹⁵ Vgl. „Der Tagesspiegel“, 2 IV 2008, S. 4.

Vertrags wichtige Stammwähler zu verlieren und, wie schon einmal geschehen, mit seiner Partei „marginalisiert“ zu werden.¹⁶ Beide Journalisten haben ihre Analyse der polnischen Lissabon-Debatte noch mit wörtlichen Zitaten von unmittelbar daran Beteiligten angereichert. Sie erscheinen mir wert zu sein, im Folgenden kommentarlos wiedergegeben zu werden, weil sie deren Positionen, wenn auch nicht unbedingt deren Argumente verdeutlichen:

Jarosław Kaczyński, der vormalige polnische Premierminister, hatte in der Debatte dies zu sagen:

Was wir mit dem Vertrag erleben, ist der Versuch, die Interessen der großen Mächte durchzusetzen. Sie wollen ein Europa, welches ihnen eben das ermöglicht. Das gilt es zu bedenken. Wir werden nicht zulassen, dass Polen in der Union den Status einer Wojewodschaft erhält.

Donald Tusk, der gegenwärtige Premierminister, hat sich wie folgt geäußert:

Die abenteuerlichen Aktionen, welche die PiS veranstaltet, stärken die Position Polens weder in der Europäischen Union noch in der Welt. Mit Bedauern stelle ich fest, dass der Fernsehauftritt des Präsidenten die gleiche Wirkung hat.

Der litauische Präsident, Valdas Adamkus, hat sich wie folgt vernehmen lassen:

Ich empfehle dem (polnischen, H. W.) Präsidenten, alles zu tun, dass Polen den Vertrag annimmt. Die EU ist für den ganzen Kontinent unentbehrlich. Ich habe die Hoffnung, dass Polen dem nichts in den Weg legen wird.

Und Hans-Gert Pöttering, der Präsident des Europäischen Parlaments, hat sich nicht nehmen lassen, das Folgende zu erklären:

Wenn Polen den Vertrag von Lissabon nicht ratifizieren würde, wäre das eine Katastrophe. Ich glaube, dass unsere polnischen Freunde einen Weg finden werden, das zu verhindern.¹⁷

Was die öffentliche Diskussion des Lissabon-Vertrags in Polen von der in Deutschland unterscheidet, sind die Argumente, mit denen er sowohl bejaht wie verneint wurde. Während in Deutschland kritisiert wird, dass er hinter den Erwartungen, die mit ihm verbunden worden waren, zurückbleibt, dass der EU durch ihn eher zu wenig als zu viel Kompetenzen gegeben worden ist, beunruhigt er in Polen viele Kommentatoren dadurch, dass er in ihrer Sicht die nationale Souveränität allzu sehr einschränken würde, dass durch ihn die polnische kulturelle Identität gefährdet sei. In keinem anderen EU-Mitgliedstaat, ganz gleich ob groß oder klein, sind diese Befürchtungen so virulent gewesen wie gerade in Polen. Wenn ich recht sehe, haben diese Ängste mit der polnischen Geschichte zu tun und beruhen auf einem Missverständnis der EU.

Das polnische Geschichtsbewusstsein ist, zumindest im Unterbewusstsein, immer noch von einem Jahrhundert der Staatenlosigkeit und gewaltsamer Überfremdungen geprägt. Es fällt daher nicht schwer, diesbezügliche Befürchtungen zu schüren und entsprechende Trotzreaktionen auszulösen. Außerdem hat sich in Polen offenbar noch nicht herumgesprochen, dass die EU gerade die alten europäischen Großmächte an die Leine gelegt, die kleinen und kleinsten Mächte aber aufgewertet und in ihrer Existenz gesichert hat; dass es die EU ist, welche die na-

¹⁶ *Polnische Ausgabe*, „Newsweek“, 30.03.2008, S. 20–22.

¹⁷ *Ebenda*.

tionale Identität jedes ihrer Mitglieder schützt und garantiert, weil sie es sind, die das Sagen haben; dass die Mitgliedstaaten der EU die „Herren der EU-Verfassung“ sind, die, jeder von ihnen mit einem liberum veto ausgerüstet, über die Kompetenzverteilung entscheiden; und dass es jedem EU-Mitgliedstaat gemäß Art. 49a des Lissabon-Vertrags freisteht, die EU zu verlassen, wenn das seinen nationalen Interessen entspricht. Alles das spricht eigentlich dafür, dass eine Stärkung der EU, nicht aber ihre Schwächung im nationalen polnischen Interesse liegt, dass es also für Polen keinen rationalen Grund gibt, die EU zu fürchten.

Die hitzige, durch den Lissabon-Vertrag ausgelöste parteipolitische Diskussion in Polen könnte den Schluss nahe legen, dass die Pro-Europäer schwach, nahezu ohnmächtig seien. Aber dieser Eindruck täuscht, wenn es denn wahr ist, was Frau Prof. Mirosława Grabowska, die Direktorin des Umfrageinstituts Centrum Badania Opinii Publicznej (CBOS) auf die Frage der Journalistin Agnieszka Majchrzak geantwortet hat: Ob Polen durch die Diskussion über den Vertrag in den Augen der internationalen Meinung ein schlechtes Bild abgegeben habe? „Gewiss ist das ungerechtfertigte Stereotyp, dass unser Land europaskeptisch sei, befestigt worden, obwohl die Ergebnisse der Meinungsforschung zeigen, dass dem ganz und gar nicht so ist.“¹⁸ Darauf wird zurückzukommen sein.

2. Die Ratifikation im Sejm und im Senat

Schon im Vorfeld der Ratifikationsdebatte im polnischen Sejm hatte es innenpolitischen Streit gegeben. Zunächst einmal hatte sich der Sejm am 28. Februar 2008 dafür ausgesprochen, dass die Ratifikation des Lissabon-Vertrags allein auf parlamentarischem Weg und nicht noch durch ein zusätzliches Referendum erfolgen sollte. Darauf hatte der neue Premierminister Donald Tusk gedrängt. Ihm war daran gelegen, den Ratifikationsprozess möglichst schnell über die Bühne zu bringen, um Polens pro-europäische Haltung zu demonstrieren und ihn nicht wegen der Frequenz eines Referendums mit dem Risiko eines unsicheren Ausgangs zu belasten. Allerdings war er sich bewusst, dass es dazu nicht nur der Unterstützung der Opposition, der Partei „Recht und Gerechtigkeit (PiS)“, bedurfte, weil dazu eine Zweidrittelmehrheit beider Häuser des polnischen Parlaments, des Sejms und des Senats, erforderlich war. Dazu war auch die Unterschrift des polnischen Präsidenten Lech Kaczyński notwendig, der sich eben jener Partei zugehörig fühlt und besorgt um sie war. An der parlamentarischen Ratifikation war allerdings auch die PiS interessiert, um weiteren internen Streit in den eigenen Reihen zu vermeiden. Dadurch fand die parlamentarische Ratifikation eine breite Unterstützung im Sejm.¹⁹

¹⁸ „Rzeczpospolita“, 26 III 2008, S. A3.

¹⁹ Bei der Abstimmung votierten 85 PiS-Abgeordnete für eine parlamentarische Ratifikation, 55 optierten für ein Referendum und 5 enthielten sich der Stimme, während die PO, das LiD und die PSL geschlossen für die parlamentarische Ratifikation stimmten. Der Sejm, in dem 460 Abgeordnete sitzen, ist gegenwärtig wie folgt zu-

Erst in den folgenden Wochen zeigte sich, dass die Ratifikation durch das polnische Parlament sich als weitaus schwieriger erweisen sollte, als allgemein angenommen worden war.²⁰ Obwohl es die zuvor amtierende polnische Regierung unter dem Premierminister Jaroslaw Kaczyński gewesen war, die den Reformvertrag abgeschlossen hatte, und obwohl dieser vom Präsidenten Lech Kaczyński selbst unterzeichnet worden war – beide Politiker also eigentlich keinen Grund hatten, den Vertrag nicht so, wie er war, zu beschließen –, kam es im März zu einem „grundlegenden Schwenk“ der PiS.²¹ Sie knüpfte ihre Zustimmung zum Reformvertrag an zwei Bedingungen und bestand darauf, dass sie in einem Zustimmungsgesetz fixiert und beschlossen werden müssten. Dabei ging es einmal um die Grundrechtecharta, die Teil des Vertrages war, und zum anderen um den so genannten Ioannina-Mechanismus, wodurch eine Minderheit im Rat der Europäischen Union das Recht hatte, einen mit qualifizierter Mehrheit gefassten Beschluss neu zu verhandeln, also eine Entscheidung hinauszuzögern. Die Grundrechtecharta nicht als Bestandteil des Lissabon-Vertrages zu beschließen und den Ioannina-Kompromiss zu bekräftigen, darum war es der Oppositionspartei urplötzlich dringend zu tun. Warum wohl? Dass dafür vornehmlich parteipolitische, genauer gesagt, wahltaktische Motive der Grund gewesen sind, dafür habe ich im vorausgegangenen Unterkapitel die Journalisten Andrzej Stankiewicz und Piotr Śmilowicz als Kronzeugen benannt.

Um die Ratifikation durch das Parlament zu sichern, hatte sich Premierminister Tusk, entgegen seiner ursprünglichen Absicht, bereit erklärt, die Grundrechtecharta gemäß britischem Vorbild nicht als Teil des Vertrages zu beschließen. Aber damit nicht genug. Er sah sich zu weiteren Zugeständnissen gezwungen, um die Zweidrittelmehrheit im polnischen Parlament nicht zu gefährden. Darüber entbrannte, wie die *Gazeta Wyborcza* es in ihrer Ausgabe vom 18. März nannte, ein „polnisch-polnischer Krieg“ um den Vertrag.²² Er wurde erst beigelegt, als der Präsident und der Premierminister in der Präsidentenresidenz Jurata auf der Halbinsel Hela am 20. März einen Kompromiss aushandelten. Darin vereinbarten sie, dass zusätzlich zur Ratifikation des Vertrags ein Gesetz aus dem Jahre 2004, das die Zusammenarbeit zwischen der Regierung und dem Parlament in Fragen der EU-Mitgliedschaft regelte, derart novelliert werden sollte, dass es die beiden Bedingungen der polnischen Zustimmung zum Reformvertrag in einem nationalen Zustimmungsgesetz bekräftigte. Daraufhin ist der Lissabon-Vertrag am 1. April vom Sejm und am 2. April auch von Senat ohne jeden Zusatz ratifiziert und am 10. April vom Präsidenten unterzeichnet worden.²³ Wie das rechtlich möglich sein soll,

sammengesetzt: Bürgerplattform (PO) = 209, Recht und Gerechtigkeit (PiS) = 166, Linke und Demokraten (LiD) = 53, die Polnische Volkspartei (PSL) = 31 und Deutsche Minderheit (1).

²⁰ Vgl. dazu den Kommentar von K.-O. Lang, I. Ohlsen, *Polen – Ratifizierung mit Hindernissen*, [in:] Forschungsgruppe EU-Integration, SWP, 2008, S. 1–7.

²¹ Ebenda, S. 5.

²² „Gazeta Wyborcza“, 18.03.2008, S. 6.

²³ Im Sejm stimmten 384 von 452 anwesenden Abgeordneten für den Vertrag. Davon kamen 89 aus den Reihen der PiS. Dagegen stimmten 56 und enthalten haben sich 12 Abgeordnete, die alle der PiS angehörten.

dass ein polnischer Präsident ein internationales Abkommen mit dem Vorbehalt unterzeichnet, dass seine Unterschrift erst rechtskräftig wird, wenn das polnische Parlament ein entsprechendes Zustimmungsgesetz beschließt, so nach Kai-Olaf Lang und Inga Ohlsen²⁴, ist mir offengestanden ein Rätsel geblieben. Die nachfolgenden Ergebnisse von Umfragen und Abstimmungen belegen weniger die Gespaltenheit der polnischen Gesellschaft, sondern zeugen vielmehr vom Konflikt der beiden großen politischen Parteien, der PO und der PiS, über den Lissaboner Vertrag, in den sich der polnische Präsident aktiv eingemischt hatte:

Sechs Tage vor der Abstimmung im Parlament haben sich laut einer Umfrage der Pracownia Badań Społecznych (PBS) vom 23. März 65% der polnischen Bevölkerung für den Vertrag ausgesprochen, 15% dagegen und 19% haben sich ihrer Stimme enthalten.²⁵

Von den insgesamt 452 anwesend gewesenen Sejm-Abgeordneten stimmten am 1. April 2008 384, das sind 84,9%, für den Vertrag, 56 PiS-Abgeordnete dagegen und 12 PiS-Abgeordnete enthielten sich der Stimme.²⁶ Bei der Abstimmung im Senat am 2. April 2008 sprachen sich 74 von insgesamt 97 anwesend gewesenen Senatoren für den Vertrag aus, das sind 76,3%, dagegen waren 17 von insgesamt 38 PiS-Abgeordneten und ihrer Stimme enthalten haben sich 6 PiS-Abgeordnete.²⁷

Die Tatsache, dass sich im Sejm eine Mehrheit von PiS-Abgeordneten für, aber im Senat eine Mehrheit von PiS-Senatoren gegen den Vertrag ausgesprochen hat, zeigt, wie tief die Spaltung in den Reihen der PiS gewesen ist. Sie hatte allen Grund, auf einem Zustimmungsgesetz zu beharren, um zumindest einem Teil ihrer Mitglieder die Zustimmung zum Lissabon-Vertrag zu ermöglichen und es nicht zu einer Abspaltung kommen zu lassen. Die angeführten Zahlen zeigen aber auch, dass die parteipolitische Kontroverse offenbar keine nachhaltigen Auswirkungen auf die Haltung der polnischen Bürger gehabt hat. Der ehemalige polnische Außenminister Adam Rotfeld hat kürzlich dazu gesagt, dass die Polen in einer Hinsicht den Kaczyński-Brüdern sogar dankbar sein müssten: „Dank ihrer Politik sind die euroskeptischen Parteien aus der politischen Landschaft Polens verschwunden.“²⁸ Um ihre Anhänger bewirbt sich neuerdings allerdings die PiS.

Im Senat stimmten 74 von 96 anwesenden Senatoren für den Vertrag, davon waren 15 von der PiS. Dagegen stimmten 17 PiS-Senatoren und 5 Senatoren enthielten sich der Stimme.

²⁴ Vgl. K.-O. Lang, I. Ohlsen, ebenda, S. 6f.

²⁵ *Traktat Lizboński nam niestraszny*, „Wiadomości Dnia“, 25 III 2008, S. 1. – Wie aus Daten, vom April 2008, des PBS DGA hervorgeht, stehen 85% der polnischen Bevölkerung dem Lissabon-Vertrag positiv, 10% dagegen negativ gegenüber. Vgl. www.pbsdga.pl/x.php?x=626/Traktat-Lizboński.html (6 V 2008).

²⁶ *Sejm przyjął traktat*, www.rp.pl/wiadomosci (2 IV 2008).

²⁷ *Senat poparł Traktat Lizboński*, „Wiadomości Dnia“, 2 IV 2008, S. 1–2.

²⁸ *Viele Polen befürchten den Verlust ihrer Identität, Interview des Ex-Außenministers Adam Rotfeld*, „Der Tagesspiegel“, 30 IV 2008, S. 6.

III. Die öffentliche Meinung in Polen und Deutschland

Wie aber steht es mit der öffentlichen Meinung in Deutschland? Ist sie auch nahezu durchweg „pro-europäisch“? Und wie verhält es sich mit der öffentlichen Meinung in Polen? Ist sie überwiegend „europaskeptisch“? Es empfiehlt sich, im Hinblick auf beide Fragen einen Vergleich beider Länder vorzunehmen, da das Eurobarometer dazu die entsprechenden Angaben ermittelt hat und in Tabellen ausweist. Ich beschränke mich hier darauf, nur die Antworten auf fünf für unser Thema aufschlussreiche Fragen vorzustellen. Dass sie alle aus dem Jahre 2006/2007 stammen, weil neuere noch nicht vorliegen, müssen wir in Kauf nehmen. Im Übrigen sind sie, wie alle Umfrageergebnisse, mit Vorsicht zu behandeln. Weil sie aber immerhin in der Lage sind, Tendenzen aufzuzeigen, die beachtens- und nachdenkenswert sind, seien sie hier angeführt.

1. Ist die EU-Mitgliedschaft eine gute Sache?

Wenn man bedenkt, dass die Bundesrepublik Deutschland zu „Alt-Europa“ die Dritte Polnische Republik aber zu „Neu-Europa“ zu rechnen ist, überrascht es einigermaßen, dass in beiden Ländern auf die obige Frage im Herbst 2007 nahezu identische positive Antworten, nämlich 67:71%, angefallen sind. Dies ist um so erstaunlicher, wenn man aus der hier abgedruckten Tabelle erfährt, dass es im Falle von Großbritannien eine große Abweichung von 24% nach unten und bei Irland eine eher geringfügige Abweichung von 3% nach oben von den beiden Werten unserer beider Kandidaten gibt, die übrigens um 9% bzw. um 13% über der EU-Norm von 58% liegen. Obgleich sich auf diese Weise, durch die Dauer der EU-Mitgliedschaft, der niedrige Zufriedenheitsgrad der Bürger Österreichs mit gerade einmal 38% nicht erklären lässt.²⁹

2. Wie funktioniert die Demokratie in der EU?

Es ist, denke ich, von Interesse zu erfahren, wie in beiden Ländern die demokratische Praxis der EU eingeschätzt wird; zumal in Fachkreisen häufig von einem argen Demokratie-Defizit der EU die Rede ist. Davon ist in diesen Umfrageergebnissen aus dem Jahr 2006 mit einer Durchschnittsquote von 50% Zufriedenheit eigentlich nicht viel zu spüren. In diesem Falle lag der Prozentanteil derjenigen, die mit dem „Funktionieren der Demokratie“ in der EU „zufrieden“ waren, in Deutschland und Polen mit 43 bzw. 62%, relativ weit auseinander; jeweils 7% unter bzw. 12% über der EU-Norm von 50%. Der Unterschied mag darauf zurückzuführen sein, dass die Bürger zum einen das Funktionieren der Demokratie in ihrem eigenen Land vor Au-

²⁹ Vgl. Eurobarometer 68, S. 24.

gen haben und daraus auf die Praxis in Brüssel schließen. Das könnte dazu geführt haben, dass „Alt-Demokratien“, wie Großbritannien und Frankreich, mit jeweils 40% Zufriedenheit weit unter dem Durchschnitt liegen. Und dass zum anderen Länder, die von der EU direkt profitieren, geneigt sind, mit Brüssel sehr zufrieden zu sein; wie etwa Belgien und Luxemburg, weil sie EU-Institutionen beherbergen, mit jeweils 67 bzw. 63%, aber auch Slowenien und Irland, weil sie ihr wirtschaftliches Wachstum zum Teil EU-Subventionen verdanken, mit jeweils 65%.³⁰

3. Welche EU-Mitglieder befürworteten eine EU-Verfassung?

Obwohl der Brüsseler Verfassungsentwurf im Frühjahr 2005 in Referenden in Frankreich und den Niederlanden abgelehnt worden war, haben Umfragen zwei Jahre später, im Frühjahr 2007, ergeben, dass sich im EU-Durchschnitt 66% der Gesamtbevölkerung für eine Verfassung ausgesprochen haben. An der Spitze der Befürworter lagen Belgien mit 82%, Slowenien mit 80% und Ungarn mit 79%, während Großbritannien mit 43% und Dänemark mit 45% weit abgeschlagen am Ende rangierten. Aber Polen mit 69% und Deutschland gar mit 78% gehörten beide zu den EU-Mitgliedstaaten, in denen die Bürger bei direkter Befragung für eine EU-Verfassung gestimmt hätten, wenn man den Umfragen Glauben schenken darf.³¹

4. Wer ist in der EU für eine gemeinsame Außenpolitik?

Wenn man bedenkt, dass gerade die Regierungen der größeren EU-Mitglieder gar nicht daran denken, auf das Privileg ihrer eigenen nationalen Außenpolitik zu verzichten, haben Umfragen im Herbst 2006 ergeben, dass über Zweidrittel der EU-Bürger, nämlich 68%, sich eine gemeinsame EU-Außenpolitik wünschen. Und mehr noch, dass sich die Bürger in den größeren EU-Staaten – abgesehen einmal von Großbritannien, in dem die Begeisterung für eine gemeinsame Außenpolitik mit 48% am geringsten ist – durchwegs mit großer Mehrheit dafür ausgesprochen haben: Frankreich und Italien mit jeweils 70%, Spanien mit 65%. Überraschend aber dürfte sein, dass sich die Bürger von Polen und Deutschland mit nahezu identischen Anteilen, mit 78 und 77%, für eine nicht-nationale, sondern eine europäische Außenpolitik ausgesprochen haben. Es scheint so, als ob die Völker tatsächlich „europäischer“ eingestellt sind als ihre Regierungen und dass deren Angst, die nationalen Interessen ihrer Völker nach außen nicht genügend zu vertreten, unberechtigt ist. Beide Völker versprechen sich von einer gemeinsamen Außenpolitik offenbar mehr Nutzen als Schaden.³²

³⁰ Vgl. Eurobarometer 63, S. 23, und EB 65, S. 33.

³¹ Vgl. Eurobarometer 67, S. 77.

³² Vgl. Eurobarometer 64, S. 107; EB 63; EB 66, S. 24.

5. Was halten die Völker von einer europäischen Flagge?

Schließlich sei auch noch vermerkt, dass die Bürger der EU gegen eine europäische Flagge offenbar wenig einzuwenden haben, dass sie in ihr vielmehr etwas Positives sehen, mit der sie sich zu mehr als Dreiviertel, nämlich mit 78%, durchaus identifizieren könnten. Das ist umso bemerkenswerter, als sich damit ein Argument gegen den europäischen Verfassungsvertrag als abwegig erweist. Es hatte doch geheißt, dass die im Verfassungsvertrag für die EU eingeführten Symbole, darunter eben die Flagge, die aus einem „Kreis von zwölf goldenen Sternen auf blauem Hintergrund“ bestehen sollte, deshalb abzulehnen seien, weil sie der EU einen Staatscharakter vindizieren würden, den sie nicht hat und auch nicht bekommen soll. Offensichtlich haben die EU-Völker an der Flagge keinen Anstoß genommen, hätten sie sich viel eher gewünscht. Dass Polen und Deutsche jedenfalls so dachten, kommt darin zum Ausdruck, dass sie übereinstimmend mit jeweils 86% für eine europäische Fahne votiert haben.³³

Wenn man den hier angeführten Umfrageergebnissen Glauben schenken darf, ist das Bild von den „pro-europäischen“ Deutschen und den „europaskeptischen“ Polen ganz offensichtlich falsch. Es ist vielmehr eine überraschende Einmütigkeit in zentralen europapolitischen Fragen festzustellen. Offenbar ist die generelle Einstellung zur EU in beiden Ländern weitaus identischer, als es Einzelstimmen und parteipolitische Schachzüge vermuten lassen. Das aber heißt, dass gute Aussichten für eine engere deutsch-polnische Zusammenarbeit aber auch im Rahmen des Weimarer Dreiecks, also für ein enges Zusammenwirken zwischen Frankreich, Deutschland und Polen, in europapolitischen Fragen bestehen – dass sie bislang nur noch nicht genügend ausgeschöpft worden sind.

IV. Dissonanzen und Übereinstimmungen

Aufgrund der hier gemachten Aussagen lassen sich meine Eingangsfragen relativ leicht und kurz beantworten. Sie lauteten: Bedeutet der Lissabon-Vertrag das Ende aller Bestrebungen, der EU zu einer Verfassung zu verhelfen? Und: Worin unterscheiden sich die polnische und die deutsche Lissabon-Debatte? Dass sie nunmehr leichter zu beantworten sind, trifft auch auf ein dritte Frage zu, die sich im Verlauf meiner Analyse ergeben hat: Was nur hat die polnische Innenpolitik in die Zwickmühle gebracht, das polnische „Ja“ zum Lissabon-Vertrag in einem Zustimmungsgesetz mit eigentümlichen, reichlich abstrusen Vorbehalten zu versehen?

Nein, sage ich, der Lissaboner Vertrag ist keineswegs das Ende der Bemühungen, der EU eine Verfassung zu geben. Er ist vielmehr ein integraler Bestandteil der EU-Verfassungsgebung. Mit dem Scheitern des Brüsseler Verfassungsentwurfs ist nur der Versuch misslungen, den Prozess der europäischen Verfassungsgebung mit

³³ Vgl. Eurobarometer 67, S. 86.

der Zusammenfassung der EU-Verfassung in einem Dokument zu krönen. Der Prozess geht in dem Maße weiter, in dem die Integration weiter voranschreitet. Daran ist nichts Tragisches. Es ist das Normalste von der Welt. In ihren Basis-Verträgen hat die EU bereits jetzt eine Verfassung, und die wird sie auch in Zukunft haben. Ob die EU jemals eine Verfassung aus einem Guss, wie das in Nationalstaaten üblich ist, erhalten wird, steht dahin – obwohl ich das persönlich nach wie vor für sinnvoll halte. Das kann dann entschieden werden, wenn die Bürger der EU sich über das Besondere des Charakters und der Struktur ihrer neuartigen politischen Organisationsform einig geworden sind, was derzeit noch nicht der Fall ist.

Ja, es gibt einen gravierenden Unterschied in der polnischen und deutschen Lissabon-Debatte. Er besteht, kurz gesagt, darin, dass sie in Polen äußerst kontrovers verlaufen und mit einem seltsamen Vorbehalt beendet worden ist, während sie in Deutschland nahezu geräuschlos, jedenfalls ohne Streit, über die Bühne gegangen ist.

Das kommt in den erfolgten Abstimmungen nur unzulänglich zum Ausdruck. Im polnischen Sejm betrug die Mehrheit für die Ratifikation des Lissabon Vertrags am 1. April 84,9%, im Senat einen Tag später 76,3%, während der deutsche Bundestag am 24. April mit 83,9% für den Vertrag votiert hat.³⁴ Das heißt, dass die jeweiligen Mehrheiten nahe beieinander liegen. Was hingegen die Debatte unterschieden hat, war, dass sie innenpolitisch im polnischen Fall mit überaus unerquicklichen Parteiquerelen begleitet war, während sie im deutschen Fall nahezu einvernehmlich verlaufen ist. Der Grund dafür war, dass im polnischen Fall für die Abstimmung Teile der Opposition benötigt wurden, um eine Zweidrittelmehrheit zu erlangen, und dass die Opposition tief gespalten war. Das hat für Komplikationen und Aufregungen gesorgt, wovon im deutschen Fall keine Rede sein kann. Dort sorgte allein schon die Regierung der „Großen Koalition“ dafür, dass die auch hier erforderliche Zweidrittelmehrheit im Parlament mühelos erreicht wurde.

In die Zwickmühle ist die Oppositionspartei PiS in Polen dadurch geraten, dass sie befürchtete, bei einer uneingeschränkten Zustimmung zum Vertrag Teile ihrer Wählerschaft zu verlieren. Um diese ihre europaskeptischen Wähler nicht vor den Kopf zu stoßen und eventuell zu verlieren, sah sie sich gezwungen, ihre Zustimmung von Vorbehalten abhängig zu machen. Ihnen hat sich auch der Staatspräsident Lech Kaczyński angeschlossen, um seinen Bruder Jaroslaw, den Vorsitzenden der PiS, zu unterstützen. Der Regierungschef Donald Tusk seinerseits sah sich gezwungen, auf einen Kompromiss einzugehen, um eine Zweidrittelmehrheit für die Ratifikation des Vertrages zusammenzubekommen und der Unterschrift des Präsidenten sicher sein zu können.

Der Kompromiss bestand darin, dass die Vorbehalte der Opposition in einem Zustimmungsgesetz enthalten sein werden, das vom Parlament verabschiedet werden wird. Dieser Streit um den Kompromiss hat die Debatte geprägt. Wer dabei

³⁴ Vgl. G. Bannas, *Schulterklopfen und verdeckte Abgrenzung*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung“, 25 IV 2008, S. 3.

innenpolitisch gewonnen hat, ist schwer zu entscheiden.³⁵ Dass sie für Polens Ansehen in Europa und der Welt abträglich gewesen ist, scheint mir hingegen außer Frage zu stehen.

³⁵ Vgl. dazu den Kommentar in: *Pozytywne rozstrzygnięcie*, www.polskieradioonline (02.04.2008), S. 1–2.

Janusz J. Węc

**NOWA POZYCJA SEJMU I SENATU
W POLITYCE EUROPEJSKIEJ
PO WEJŚCIU W ŻYCIE TRAKTATU LIZBOŃSKIEGO¹**

Wprowadzenie

Współpraca rządu z parlamentem RP będzie nabierała coraz większego znaczenia dla systemu koordynacji polityki europejskiej w Polsce. Wprowadzenie pewnych zmian w tym zakresie wydaje się niezbędne już dzisiaj. Jednak najważniejsze modyfikacje będą musiały być ustanowione dopiero po wejściu w życie Traktatu lizbońskiego z 13 grudnia 2007 r., czyli najprawdopodobniej w 2009 r. Na mocy tego nowego traktatu pozycja parlamentów narodowych ulegnie bowiem bardzo istotnemu wzmocnieniu. Wymusi to także ustanowienie zmian, dotyczących roli i znaczenia parlamentu RP w systemie koordynacji polityki europejskiej w Polsce. Ponieważ mechanizm współdziałania rządu z parlamentem pozostanie nadal w gestii państw członkowskich, zakres wykorzystania możliwości wynikających z nowych regulacji traktatowych będzie w dużej mierze uzależniony od jego reformy, której przygotowanie należałoby rozważyć już obecnie.

¹ Niniejszy artykuł jest fragmentem obszernej ekspertyzy przygotowanej przez autora na zlecenie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów RP i został oddany do druku za zgodą zleceniodawcy.

1. Podstawy prawne współpracy polskiego rządu z Sejmem i Senatem w polityce europejskiej

Podstawę prawną współpracy rządu polskiego z Sejmem i Senatem w polityce europejskiej stanowią cztery akty: ustawa z 11 marca 2004 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Polski w Unii Europejskiej, znowelizowana 8 września 2005 r. (dalej – ustawa z 11 marca 2004 r.); uchwała Sejmu RP z 20 lutego 2004 r. o zmianie regulaminu Sejmu; uchwała Senatu z 22 kwietnia 2004 r. w sprawie zmiany regulaminu Senatu, a także uchwała Senatu z 22 grudnia 2005 r. w sprawie zmiany regulaminu Senatu². Akty te określają mechanizm współdziałania rządu polskiego z Sejmem i Senatem w polityce europejskiej. Mechanizm ten obejmuje: informowanie Sejmu i Senatu o polityce europejskiej rządu; działalność opiniodawczo-legislacyjną Komisji do Spraw Unii Europejskiej i senackiej Komisji Spraw Unii Europejskiej w polityce europejskiej rządu; udział sejmowej Komisji do Spraw Unii Europejskiej w procedurze wylaniania kandydatów na stanowiska w instytucjach i organach wspólnotowych, a także współpracę polskich deputowanych do Parlamentu Europejskiego z Sejmem i Senatem³.

1.1. Mechanizm informowania Sejmu i Senatu o polityce europejskiej rządu

Ustawa z 11 marca 2004 r. stanowi, że Rada Ministrów ma obowiązek współpracy z Sejmem i Senatem w sprawach dotyczących członkostwa Polski w Unii Europejskiej (art. 2 ustawy). W ramach tej współpracy rząd jest zobowiązany do przedstawiania Sejmowi i Senatowi, nie rzadziej niż raz na sześć miesięcy, informacji „o udziale Rzeczypospolitej Polskiej w pracach Unii Europejskiej” (art. 3 ust. 1). Z drugiej strony na żądanie Sejmu, Senatu lub ich organów właściwych (Komisji do Spraw Unii Europejskiej Sejmu i Komisji Spraw Unii Europejskiej Senatu), rząd powinien przedstawiać obu izbom parlamentu „informację o sprawie związanej z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej” (art. 3 ust. 2)⁴.

Niezależnie od tego ogólnego obowiązku informowania Sejmu i Senatu przez Radę Ministrów, ze wspomnianej ustawy wynika również szczególny obowiązek informowania obu izb w zakresie ośmiu kwestii dotyczących stanowienia prawa Unii Europejskiej: po pierwsze, Rada Ministrów przekazuje Sejmowi i Senatowi,

² Ustawa z 11 marca 2004 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, Dz.U. z 2004 r., nr 52, poz. 515; z 2005 r., nr 160, poz. 1342, s. 1–5; Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jednolity) [dalej Regulamin Sejmu], <http://www.sejm.gov.pl/prawo/regulamin/kon7.htm>, s. 1–3; Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z 23 listopada 1990 r. Regulamin Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jednolity) [dalej Regulamin Senatu], <http://www.senat.gov.pl/senatrp/ustawy/regulami/regulamin.pdf>, s. 33–35.

³ Do mechanizmu tego należy także współpraca Sejmu i Rady Ministrów w zakresie tworzenia polskiego prawa wykonującego prawo Unii Europejskiej, ale zostaje ona wyłączona z niniejszej analizy.

⁴ Ustawa z 11 marca 2004 r., s. 1.

niezwłocznie po ich otrzymaniu, dokumenty Unii Europejskiej podlegające konsultacjom z państwami członkowskimi, w szczególności białe księgi, zielone księgi i komunikaty Komisji Europejskiej wraz z ocenami tych dokumentów, sformułowanymi przez właściwe instytucje i organy wspólnotowe (art. 4); po drugie, Rada Ministrów przekazuje Sejmowi i Senatowi, niezwłocznie po ich otrzymaniu, plany pracy Rady Unii Europejskiej, roczne plany legislacyjne Komisji Europejskiej oraz oceny rocznych planów legislacyjnych sporządzone przez Parlament Europejski i Radę Unii Europejskiej (art. 5); po trzecie, Rada Ministrów przekazuje Sejmowi i Senatowi, niezwłocznie po ich otrzymaniu, projekty aktów prawnych Unii Europejskiej, a także projekty swoich stanowisk wobec tychże projektów, nie później jednak niż w terminie 14 dni od dnia otrzymania projektów (art. 6 ust. 1); po czwarte, Rada Ministrów dołącza do projektów swoich stanowisk uzasadnienie, obejmujące ocenę przewidywanych skutków prawnych aktu prawnego Unii Europejskiej dla polskiego systemu prawa oraz skutków społecznych, gospodarczych i finansowych dla Polski, a także informację o rodzaju procedury legislacyjnej dotyczącej przyjmowanego aktu prawnego Unii Europejskiej, określonej w przepisach TWE, oraz trybu głosowania w Radzie Unii Europejskiej (art. 6 ust. 2); po piąte, Rada Ministrów przekazuje Sejmowi i Senatowi, niezwłocznie po ich otrzymaniu, projekty umów międzynarodowych, których stroną mają być Unia Europejska, Wspólnoty Europejskie lub państwa członkowskie, projekty decyzji przedstawicieli rządów państw członkowskich zebranych w Radzie Unii Europejskiej, projekty aktów Unii Europejskiej niemających mocy prawnej, w szczególności propozycje wytycznych przyjmowanych w Unii Gospodarczej i Walutowej oraz w dziedzinie polityki zatrudnienia, a także akty Unii Europejskiej, mające znaczenie dla wykładni lub stosowania prawa Unii Europejskiej (art. 7); po szóste, Rada Ministrów przekazuje Sejmowi i Senatowi na piśmie informacje o przebiegu procedur stanowienia prawa Unii Europejskiej oraz o każdym swoim stanowisku zajmowanym w trakcie tychże procedur (art. 8 ust. 1); po siódme, Rada Ministrów przedstawia na piśmie informację o stanowisku, jakie zamierza zająć podczas rozpatrywania projektu aktu prawnego w Radzie Unii Europejskiej, dołączając do tejsze informacji uzasadnienie swojego stanowiska wraz z oceną przewidywanych skutków prawnych aktu prawnego dla polskiego systemu prawnego oraz skutków społecznych, gospodarczych i finansowych dla Polski (art. 9 ust. 1–2); po ósme, Rada Ministrów, przed każdym posiedzeniem Rady Unii Europejskiej, przekazuje Komisji do Spraw Unii Europejskiej Sejmowi i Komisji Spraw Unii Europejskiej Senatowi porządek obrad danego posiedzenia, zaś po posiedzeniu niezwłocznie przekazuje także sprawozdanie z tegoż posiedzenia (art. 9a ust. 1–2)⁵.

⁵ *Ibidem*, s. 1–3.

1.2. Funkcja opiniodawczo-legislacyjna sejmowej Komisji do Spraw Unii Europejskiej i senackiej Komisji Spraw Unii Europejskiej

Komisja do Spraw Unii Europejskiej Sejmu oraz Komisja Spraw Unii Europejskiej Senatu działają na podstawie regulaminów obu izb, zmienionych uchwałami odpowiednio Sejmu RP z 20 lutego 2004 r. oraz Senatu RP z 22 kwietnia 2004 r. i 22 grudnia 2005 r. Na podstawie ustawy z 11 marca 2004 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem obie komisje mają prawo do wydawania opinii na temat projektu aktu prawnego Unii Europejskiej we wstępnej fazie unijnego procesu legislacyjnego (art. 6 ust. 3); informacji Rady Ministrów o stanowisku, jakie ma ona zamiar zająć podczas rozpatrywania projektu w Radzie Unii Europejskiej (art. 9 ust. 1), a także stanowiska Rady Ministrów zajmowanego w trakcie procedur stanowienia prawa Unii Europejskiej (art. 8 ust. 2)⁶.

Opinie o projekcie aktu prawnego Unii Europejskiej we wstępnej fazie unijnego procesu legislacyjnego obie komisje wyrażają w terminie 21 dni od dnia przekazania im projektu stanowiska Rady Ministrów w tej sprawie. Jeżeli jednak termin na wyrażenie takiej opinii, określony przez Komisję Europejską, jest krótszy niż 42 dni, Rada Ministrów powinna przedstawić niezwłocznie projekt aktu prawnego Unii Europejskiej wraz z projektem swojego stanowiska w tej sprawie, aby obie komisje parlamentarne miały na wyrażenie swoich opinii nie mniej niż dwie trzecie czasu określonego przez Komisję Europejską dla państw członkowskich. Niewyrażenie opinii w obu wspomnianych terminach uważa się za niezgłoszenie uwag do projektu (art. 6 ust. 3–5). Opinie w sprawie informacji Rady Ministrów o stanowisku, jakie ma ona zamiar zająć podczas rozpatrywania projektu aktu prawnego w Radzie Unii Europejskiej, obie komisje parlamentarne wyrażają przed rozpatrzeniem danego projektu w Radzie Unii Europejskiej. Jednak z uwagi na organizację pracy instytucji i organów wspólnotowych, z wyjątkiem spraw, w których Rada Unii Europejskiej stanowi jednomyślnie, a także spraw pociągających za sobą znaczne obciążenia dla budżetu państwa, Rada Ministrów może zająć stanowisko bez zasięgnięcia opinii. W takim przypadku ma ona obowiązek niezwłocznie przedstawić obu komisjom parlamentarnym zajęte stanowisko oraz wyjaśnić przyczyny, dla których nie zasięgnięto ich opinii (art. 9 ust. 1–3). Oznacza to, iż Rada Ministrów jest bezwzględnie zobowiązana do zasięgnięcia opinii obu komisji parlamentarnych jedynie w sprawach, w których Rada Unii Europejskiej stanowi jednomyślnie lub które skutkują znacznymi obciążeniami dla budżetu państwa. Opinie na temat stanowiska Rady Ministrów, zajmowanego w trakcie procedur stanowienia prawa Unii Europejskiej, obie komisje parlamentarne mogą wyrazić w terminie 21 dni od dnia przekazania im tychże stanowisk (art. 8 ust. 2)⁷.

System współpracy rządu z sejmową Komisją do Spraw Unii Europejskiej i senacką Komisją Spraw Unii Europejskiej obejmuje zatem trzy etapy: w pierw-

⁶ *Ibidem*, s. 2–3.

⁷ *Ibidem*.

szym etapie organy właściwe Sejmowi i Senatowi wyrażają opinię na temat projektu aktu prawnego Unii Europejskiej, gdy znajduje się on jeszcze w początkowej fazie procesu legislacyjnego, tzn. gdy został on dopiero przekazany do Rady Unii Europejskiej (art. 6 ust. 3–5); w drugim etapie organy właściwe Sejmowi i Senatowi wyrażają opinię na temat stanowiska rządu wobec dalszych faz procesu legislacyjnego w Unii Europejskiej, w szczególności dyskusji nad tymże projektem w grupach roboczych i komitetach Rady Unii Europejskiej (art. 8 ust. 2); w trzecim etapie organy właściwe Sejmowi i Senatowi wyrażają opinię na temat projektu aktu prawnego tuż przed jego rozpatrzeniem i przyjęciem w Radzie Unii Europejskiej, a także na temat stanowiska, jakie polski rząd ma zamiar w tej sprawie zająć (art. 9 ust. 1–3)⁸.

Opinie sejmowej Komisji do Spraw Unii Europejskiej mogą zawierać akceptację lub brak akceptacji stanowiska Rady Ministrów. Komisja ta może również formułować w swojej opinii zalecenia dla Rady Ministrów (art. 148c regulaminu Sejmu). W przypadku uzyskania podczas głosowania na posiedzeniu prezentowanej komisji równej liczby głosów, o przyjęciu lub nieprzyjęciu uchwały rozstrzyga głos jej przewodniczącego, jeżeli nie wstrzymał się on od głosowania (art. 148d regulaminu Sejmu). Postępowania prowadzone przez tę komisję, niezakończone przed upływem kadencji Sejmu, mogą być kontynuowane przez komisję powołaną przez Sejm następnej kadencji (art. 148e regulaminu Sejmu)⁹.

Ustawa z 11 marca 2004 r. określa również charakter prawny opinii wyrażanych przez sejmową Komisję do Spraw Unii Europejskiej wskazując, że „powinny one stanowić podstawę stanowiska Rady Ministrów” (art. 10 ust. 1). Jednak Rada Ministrów może nie uwzględnić opinii komisji, ale wtedy „członek Rady Ministrów ma obowiązek niezwłocznie wyjaśnić organowi właściwemu [...] przyczyny rozbieżności” (art. 10 ust. 2). W odróżnieniu od opinii sejmowej Komisji do Spraw Unii Europejskiej, wspomniane opinie senackiej Komisji Spraw Unii Europejskiej podlegają swobodnej ocenie Rady Ministrów. Ponadto regulamin senackiej Komisji Spraw Unii Europejskiej wyraźnie przewiduje, że może ona zwrócić się do innej komisji o wyrażenie opinii o każdej sprawie, będącej przedmiotem posiedzeń Komisji (art. 67c regulaminu Senatu)¹⁰. Zasadniczo rząd liczy się z opiniami obu organów właściwych Sejmowi i Senatowi. Jednak mają one odmienny charakter prawny. Skutkuje to m.in. tym, że jeżeli opinia sejmowej Komisji do Spraw Unii Europejskiej jest niezgodna ze stanowiskiem rządu, a rząd nie uwzględni opinii tegoż organu właściwego Sejmowi, przedstawiciel rządu musi niezwłocznie wyjaśnić Komisji przyczyny zaistniałej rozbieżności. Rząd nie ma natomiast takiego obowiązku w sytuacji, gdy opinia senackiej Komisji Spraw Unii Europejskiej jest niezgodna z jego stanowiskiem.

⁸ *Ibidem*.

⁹ Regulamin Sejmu, s. 3.

¹⁰ Ustawa z 11 marca 2004 r., s. 4; Regulamin Senatu, s. 33.

1.3. Udział sejmowej Komisji do Spraw Unii Europejskiej w procedurze wylaniania kandydatów na stanowiska w instytucjach i organach wspólnotowych

Ustawa z 11 marca 2004 r. przewiduje także udział sejmowej Komisji do Spraw Unii Europejskiej w procedurze wylaniania kandydatów na stanowiska w instytucjach i organach wspólnotowych. Opiniowaniu sejmowej Komisji do Spraw Unii Europejskiej podlegają kandydatury na stanowisko członka Komisji Europejskiej, sędziego Trybunału Sprawiedliwości, sędziego Sądu Pierwszej Instancji, rzecznika generalnego Trybunału Sprawiedliwości, członka Trybunału Obrachunkowego, członków Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, członków Komitetu Regionów, a także dyrektora w Europejskim Banku Inwestycyjnym. Ponadto Komisja opiniuje kandydaturę przedstawiciela Polski w Komitecie Stałych Przedstawicieli (art. 12). Propozycje kandydatur na stanowiska przedkłada Komisji Rada Ministrów, biorąc pod uwagę terminy wynikające z prawa Unii Europejskiej. Sejmowa Komisja do Spraw Unii Europejskiej może wyrazić swoją opinię w terminie 21 dni od dnia przedłożenia jej przez Radę Ministrów propozycji kandydatur (art. 13 ust. 1–2). Wszelako opinia sejmowej Komisji nie jest wiążąca dla Rady Ministrów. Z drugiej strony jednak Rada Ministrów nie może desygnować kandydatów na wymienione stanowiska przed upływem wspomnianego terminu, chyba że opinia w tej sprawie została wyrażona wcześniej (art. 13 ust. 3)¹¹.

1.4. Współpraca polskich deputowanych do Parlamentu Europejskiego z Sejmem i Senatem

Zasady współpracy polskich deputowanych do Parlamentu Europejskiego z Sejmem i Senatem zostały określone w regulaminach obu izb. Na mocy uchwały Sejmu RP z 20 lutego 2004 r. o zmianie regulaminu Sejmu w posiedzeniach komisji parlamentarnych, w tym również Komisji do Spraw Unii Europejskiej, „mogą uczestniczyć wybrani w Rzeczypospolitej Polskiej posłowie do Parlamentu Europejskiego. Mogą oni zabierać głos w dyskusji” (art. 154 ust. 1a regulaminu Sejmu). Jedynym ograniczeniem jest przepis stanowiący, że posłowie ci nie mogą uczestniczyć w posiedzeniach Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej oraz komisji śledczych. Na mocy regulaminu Senatu, zmienionego uchwałami tejże izby z 22 kwietnia 2004 r. oraz 22 grudnia 2005 r., w posiedzeniach senackich komisji, w tym także Komisji Spraw Unii Europejskiej, mogą uczestniczyć „wybrani w Rzeczypospolitej Polskiej posłowie do Parlamentu Europejskiego” (art. 60 ust. 2 regulaminu Senatu). Regulamin Senatu nie precyzuje jednak, czy posłowie ci mogą zabierać głos w dyskusji.

¹¹ Ustawa z 11 marca 2004 r., s. 4–5.

2. Wpływ parlamentów narodowych na krajowy proces decyzyjny w polityce europejskiej przewidywany w Traktacie lizbońskim

Traktat lizboński w istotny sposób umacnia rolę parlamentów narodowych, a także władz regionalnych i lokalnych państw członkowskich w procesie legislacyjnym Unii Europejskiej. Na mocy art. 12 TUE parlamentom narodowym powierzone zostają następujące zadania: po pierwsze, otrzymywanie od instytucji Unii Europejskiej informacji oraz projektów europejskich aktów prawodawczych, zgodnie z omówionym niżej protokołem nr 1 o roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej, załączonym do TUE, TFUE i TEWEA; po drugie, przestrzeganie poszanowania zasady pomocniczości zgodnie z procedurą przewidzianą w przedstawionym niżej protokole nr 2 w sprawie stosowania zasady pomocniczości i proporcjonalności, załączonym do TUE i TFUE; po trzecie, uczestniczenie w mechanizmach oceniających wykonywanie przez władze państw członkowskich polityk tworzących przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, polegających w szczególności na informowaniu parlamentów narodowych o treści i wynikach takiej oceny zgodnie z art. 70 TFUE, a także politycznej kontroli Europejskiego Urzędu Policji (Europolu) oraz ocenie działalności Europejskiego Urzędu Współpracy Sądowej (Eurojustu) zgodnie z art. 88 i 85 TFUE; po czwarte, uczestniczenie w uproszczonej i zwykłej procedurze rewizji traktatów zgodnie z art. 48 TUE; po piąte, otrzymywanie informacji na temat wniosków o przystąpienie do Unii zgodnie z art. 49 TUE; po szóste, uczestniczenie we współpracy międzyparlamentarnej pomiędzy parlamentami narodowymi a Parlamentem Europejskim, zgodnie z prezentowanym poniżej protokołem nr 1 o roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej (art. 12 TUE)¹².

Rolę i znaczenie parlamentów narodowych w Unii Europejskiej precyzują dodatkowo protokół nr 1 w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej, a także protokół nr 2 w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności. Protokół nr 1 wprowadza dwie ważne zmiany dotyczące roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej. W porównaniu z podobnym protokołem załączonym do Traktatu amsterdamskiego, modyfikuje on mechanizm informowania parlamentów narodowych oraz rozszerza zakres współpracy międzyparlamentarnej. Jeśli chodzi o mechanizm informowania parlamentów narodowych, to Komisja Europejska, obok dokumentów wymienionych już w protokole amsterdamskim, ma obowiązek przysyłania parlamentom narodowym rocznych programów prac legislacyjnych, wszelkich dokumentów dotyczących planowania legislacyjnego lub strategii politycznej w momencie ich przekazania Parlamentowi Europejskiemu i Radzie. Parlamentom narodowym winny być również przedkładane projekty wszystkich aktów prawodawczych, czyli projekty aktów prawnych Komisji Europejskiej, inicjatywy grupy państw członkowskich lub Parlamentu Europejskiego,

¹² Traktat z Lizbony, zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (dalej Traktat z Lizbony), Lizbona, 13 grudnia 2007 r. (tekst skonsolidowany), s. 27.

wnioski Trybunału Sprawiedliwości lub EBI, a także zalecenia EBC – mające na celu przyjęcie aktu prawodawczego. Projekty te winny być przekazywane parlamentom narodowym bezpośrednio przez Komisję Europejską, Parlament Europejski lub Radę, a nie za pośrednictwem rządów państw członkowskich, jak miało to miejsce dotychczas w przypadku projektów aktów prawnych Komisji (art. 1–2 protokołu nr 1). Protokół zobowiązuje Radę Europejską do informowania parlamentów narodowych, co najmniej sześć miesięcy przed podjęciem decyzji, o swoim zamiarze zmiany specjalnej procedury prawodawczej na zwykłą procedurę prawodawczą lub zmiany głosowania jednomyślnego na głosowanie większością kwalifikowaną (procedura *passerelle*) (art. 6 protokołu nr 1). W przypadku gdy choć jeden parlament narodowy notyfikuje swój sprzeciw w ciągu sześciu miesięcy od daty takiego poinformowania, decyzja Rady Europejskiej nie może być przyjęta. Ponadto w odróżnieniu od protokołu amsterdamskiego, prezentowany dokument nakłada na Parlament Europejski i parlamenty narodowe obowiązek wspólnego określania, jak w skuteczny i systematyczny sposób organizować i wspierać współpracę międzyparlamentarną w Unii Europejskiej (art. 9 protokołu nr 1)¹³.

Protokół nr 2 w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności wprowadza dwie bardzo istotne zmiany dotyczące znaczenia parlamentów narodowych w Unii Europejskiej. Ustanawia on po raz pierwszy mechanizm wczesnego ostrzegania, polegający na monitorowaniu przez parlamenty narodowe sposobu przestrzegania zasady pomocniczości w czasie opracowywania projektów aktów prawodawczych Unii, a także stwarza parlamentom narodowym możliwość wnoszenia skarg do Trybunału Sprawiedliwości w razie niezgodności projektów aktów prawodawczych z zasadą pomocniczości. Parlamenty narodowe lub każda izba tych parlamentów zostają upoważnione do przesyłania przewodniczącym Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji Europejskiej uzasadnionej opinii, zawierającej powody wskazujące, że dany projekt jest niezgodny z zasadą pomocniczości. W razie potrzeby parlamenty narodowe mogą konsultować się w tej sprawie z parlamentami regionalnymi, mającymi kompetencje prawodawcze. Przesłanie uzasadnionych opinii winno nastąpić najpóźniej w ciągu 8 tygodni od daty przekazania parlamentom narodowym lub ich izbom projektu aktu prawodawczego Unii (art. 6 protokołu nr 2). Każdy parlament narodowy dysponuje 2 głosami, przy czym w systemie dwuizbowym każda izba otrzymuje 1 głos. Jeżeli uzasadnione opinie o niezgodności projektu aktu prawodawczego z zasadą pomocniczości stanowią co najmniej jedną trzecią głosów przyznanych parlamentom narodowym, to wówczas projekt jest poddawany ponownemu przeglądowi, przy czym próg ten to jedna czwarta głosów w przypadku projektów dotyczących współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych. Po ponownym przeglądzie Komisja Europejska lub, w stosowanym przypadku, grupa państw członkowskich, Trybunał Sprawiedliwości, EBC albo EBI (jeżeli projekt pochodzi od nich) – mogą postanowić o podtrzymaniu, zmianie lub wycofaniu pro-

¹³ Protokół w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej, [w:] Traktat z Lizbony, s. 262–265.

jektu, podając uzasadnienie. Ponadto protokół ustanawia specjalne postępowanie dla projektów aktów prawnych Komisji Europejskiej rozpatrywanych w ramach zwykłej procedury prawodawczej. Jeżeli uzasadnione opinie o niezgodności takiego projektu z zasadą pomocniczości stanowią co najmniej zwykłą większość głosów przyznanych parlamentom narodowym, projekt zostaje poddany ponownej analizie. Po jej dokonaniu Komisja Europejska może postanowić o podtrzymaniu, zmianie lub wycofaniu projektu. Jeżeli postanowi ona go podtrzymać, musi przedstawić uzasadnioną opinię określającą przyczyny, dla których uważa, że projekt ten jest zgodny z zasadą pomocniczości. Uzasadniona opinia Komisji Europejskiej, a także uzasadnione opinie parlamentów narodowych, są następnie przekazane Parlamentowi Europejskiemu i Radzie, które przed zakończeniem pierwszego czytania w ramach zwykłej procedury prawodawczej winny rozważyć zgodność projektu z zasadą pomocniczości, biorąc w szczególności pod uwagę powody podane i podzielane przez większość parlamentów narodowych, jak również uzasadnioną opinię Komisji Europejskiej. Jeżeli Rada większością 55% głosów swoich członków lub Parlament Europejski większością oddanych głosów stwierdzą, że ich zdaniem projekt aktu prawodawczego jest niezgodny z zasadą pomocniczości, wtedy projekt ten nie będzie dalej rozpatrywany (art. 7 ust. 1–3 protokołu nr 2). Wspomniane wyżej specjalne postępowanie stanowi zatem niezwykle istotny mechanizm blokujący podjęcie decyzji we wszystkich dziedzinach nieobjętych wyłącznymi kompetencjami Unii. Odrzucenie projektu aktu prawodawczego będzie bowiem wymagało jedynie spełnienia kryterium liczby państw (bez konieczności przestrzegania kryterium liczby ludności w Radzie) lub zwykłej większości głosów w Parlamencie Europejskim. Warto zwrócić uwagę na fakt, że mechanizm ten będzie o wiele bardziej efektywny, aniżeli mechanizm dodatkowych konsultacji w Radzie, zbliżony do tzw. mechanizmu z Joanniny, który służy jedynie odraczaniu terminu podjęcia decyzji, a nie blokowaniu samych decyzji. Protokół nr 2 stwarza również parlamentom narodowym możliwość wnoszenia skarg do Trybunału Sprawiedliwości, w razie gdy dany projekt prawodawczy niezgodny z zasadą pomocniczości zostanie jednak przeforsowany przez projektodawcę. Skargę o naruszenie zasady pomocniczości wnoszą rządy państw członkowskich w imieniu swoich parlamentów narodowych lub jednej z ich izb (art. 8 protokołu nr 2)¹⁴.

3. Problemy

Obecny stan prawny obowiązujący w Unii Europejskiej powoduje, że w poszczególnych państwach członkowskich istnieją różniące się między sobą mechanizmy określające udział parlamentów narodowych w krajowym procesie decyzyjnym. Biorąc pod uwagę jedynie państwa członkowskie Unii Europejskiej sprzed rozsze-

¹⁴ Protokół w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności, [w:] Traktat z Lizbony, s. 268–269.

rzenia, dokonanego w latach 2004 i 2007, czyli wyłączając nowe państwa członkowskie, które podobnie jak Polska znajdują się zasadniczo w okresie adaptacji i kształtowania swoich systemów koordynacji polityki europejskiej, należy stwierdzić, że pomiędzy tymi pierwszymi przebiega bardzo wyraźna linia podziału. W państwach nordyckich, a w pewnym stopniu także w Republice Federalnej Niemiec i Austrii, parlamenty narodowe sprawują największą kontrolę nad polityką europejską tamtejszych rządów. Natomiast w Wielkiej Brytanii, Hiszpanii, Grecji, Francji i Włoszech parlamenty narodowe posiadają najmniej wpływ na kontrolę polityki europejskiej swoich rządów. W Polsce parlament posiada pozycję pośrednią pomiędzy pozycją parlamentów narodowych w państwach nordyckich, RFN i Austrii a pozycją parlamentów narodowych w Wielkiej Brytanii, Hiszpanii, Grecji, Francji i Włoszech.

Wszelako mechanizm prawno-instytucjonalny istniejący obecnie w Polsce charakteryzuje się wadami, wymagającymi wprowadzenia istotnych zmian. Najważniejsze z nich dają się zidentyfikować następująco: brak jest wystarczającej koordynacji pomiędzy działalnością sejmowej Komisji do Spraw Unii Europejskiej i senackiej Komisji Spraw Unii Europejskiej, co niesie ze sobą ryzyko, że rząd może otrzymywać od nich rozbieżne lub nawet sprzeczne opinie; wpływ sejmowej Komisji do Spraw Unii Europejskiej i – w jeszcze większym stopniu – wpływ senackiej Komisji Spraw Unii Europejskiej na proces decyzyjny w krajowej polityce europejskiej jest ograniczony; ograniczony wpływ sejmowej Komisji do Spraw Unii Europejskiej i senackiej Komisji Spraw Unii Europejskiej na krajowy proces decyzyjny w polityce europejskiej skutkuje z kolei niezadowolającym stopniem legitymizacji tego procesu; należałoby zatem wzmocnić w szczególności funkcję opiniodawczo-legislacyjną obu komisji parlamentarnych. Jest to konieczne już obecnie, ale stanie się warunkiem niezbędnym efektywnego funkcjonowania Sejmu i Senatu po wejściu w życie Traktatu lizbońskiego. Inaczej trudno będzie wyobrazić sobie, że obie izby sprostają nowym zadaniom i obowiązkom, jakie nałoży na nie Traktat lizboński; wątpliwości budzi także zbyt szeroki katalog kandydatur, jakie na stanowiska w instytucjach i organach wspólnotowych opiniuje sejmowa Komisja do Spraw Unii Europejskiej; współpraca polskich deputowanych do Parlamentu Europejskiego z Sejmem i Senatem ma bardzo ograniczony i raczej incydentalny, a nie systemowy, charakter; w ślad za tym wpływ polskich deputowanych do Parlamentu Europejskiego na koordynację krajowej polityki europejskiej nie jest znaczny; mało zadowolająca jest także aktywność polskich posłów i senatorów oraz polskich deputowanych do Parlamentu Europejskiego w realizacji międzyparlamentarnej współpracy w ramach Unii Europejskiej. Zacieśnienie takiej współpracy – o czym jest mowa poniżej – będzie jednym z głównych wyzwań dla Sejmu i Senatu, zwłaszcza po wejściu w życie Traktatu lizbońskiego; brak jest niezależnych ośrodków analityczno-badawczych, które mogłyby prezentować i przygotowywać dla Sejmu i Senatu opinie zupełnie niezależne od rządu.

4. Zmiany w mechanizmie współdziałania rządu z parlamentem – rekomendacje

Zmiany w obecnym mechanizmie współdziałania rządu z parlamentem dotyczą okresu przed wejściem w życie i po wejściu w życie Traktatu lizbońskiego.

4.1. Zmiany w mechanizmie informowania parlamentów narodowych

4.1.1. Przed wejściem w życie Traktatu lizbońskiego

Zmiany w mechanizmie informowania Sejmu i Senatu przed wejściem w życie Traktatu lizbońskiego powinny dotyczyć rozszerzenia zakresu obligatoryjnego informowania Sejmu i Senatu przez Radę Ministrów, rozszerzenia zakresu współpracy z parlamentarnymi komisjami pozostałych państw członkowskich Unii Europejskiej oraz specjalistycznymi komisjami Parlamentu Europejskiego, a także nawiązania współpracy z niezależnymi ośrodkami analitycznymi, przygotowującymi opinie dla Sejmu i Senatu zupełnie niezależne od rządu. Taka modyfikacja mechanizmu informowania Sejmu i Senatu wymagałaby zmiany ustawy z 11 marca 2004 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Polski w Unii Europejskiej, a także zmiany regulaminów Sejmu i Senatu. Zmiany w mechanizmie informowania Sejmu i Senatu dotyczą w szczególności sześciu kwestii:

a) Rząd winien przekazywać Sejmowi i Senatowi nie tylko same projekty aktów prawnych Unii Europejskiej, projekty swoich stanowisk wobec tychże projektów aktów prawnych wraz z uzasadnieniem, informacje na temat procedury legislacyjnej dotyczącej przyjmowanego aktu prawnego Unii Europejskiej i trybu głosowania w Radzie Unii Europejskiej, ale powinien również informować Sejm i Senat o stanowisku rządów pozostałych państw członkowskich, Komisji Europejskiej i Parlamentu Europejskiego na temat przebiegu procesu decyzyjnego (w szczególności o treści stanowisk negocjacyjnych).

b) Należałoby bardziej precyzyjnie określić katalog dokumentów unijnych, zwłaszcza tych, które dotyczą wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych, które rząd winien przekazywać sejmowej Komisji do Spraw Unii Europejskiej oraz senackiej Komisji Spraw Unii Europejskiej (I i III filar), a także sejmowej Komisji Spraw Zagranicznych i senackiej Komisji Spraw Zagranicznych (II filar).

c) Przedstawiciele rządu i poszczególnych ministerstw, przesyłający dane dokumenty, winni być zobowiązani do konsultacji z sejmową Komisją do Spraw Unii Europejskiej (I i III filar), sejmową Komisją Spraw Zagranicznych (II filar), senacką Komisją Spraw Unii Europejskiej (I i III filar) oraz senacką Komisją Spraw Zagranicznych (II filar) zarówno w sprawie własnego stanowiska negocjacyjnego, jak i stanowisk rządów pozostałych państw członkowskich, a także Komisji Europejskiej i Parlamentu Europejskiego.

d) Sejmowa Komisja do Spraw Unii Europejskiej oraz senacka Komisja Spraw Unii Europejskiej powinny rozszerzyć współpracę z pozostałymi komisjami parlamentarnymi, odpowiednio Sejmu i Senatu, albowiem miała ona dotąd charakter raczej incydentalny. Współpraca taka mogłaby służyć identyfikowaniu problemów, określaniu sposobów ich rozwiązywania, a także poprawie efektywności działań zarówno sejmowej Komisji do Spraw Unii Europejskiej, jak i senackiej Komisji Spraw Unii Europejskiej.

e) Sejmowa Komisja do Spraw Unii Europejskiej oraz senacka Komisja Spraw Unii Europejskiej winny rozszerzyć lub nawiązać współpracę z parlamentarnymi komisjami pozostałych państw członkowskich Unii Europejskiej oraz specjalistycznymi komisjami Parlamentu Europejskiego. Współpraca taka winna dotyczyć nie tylko wymiany informacji, ale także identyfikowania problemów oraz poszukiwania sposobów ich rozwiązywania.

f) Prace sejmowej Komisji do Spraw Unii Europejskiej, senackiej Komisji Spraw Unii Europejskiej, sejmowej Komisji Spraw Zagranicznych oraz senackiej Komisji Spraw Zagranicznych winni wspierać eksperci z niezależnych ośrodków analitycznych, przygotowujący dla nich opinie zupełnie niezależne od rządu.

4.1.2. Po wejściu w życie Traktatu lizbońskiego

W oparciu o przedstawioną wyżej analizę Traktatu lizbońskiego należy zwrócić uwagę na fakt, że mechanizm informowania parlamentów narodowych zostanie w istotny sposób rozbudowany. Przede wszystkim znacząco zwiększy się liczba podmiotów zobowiązanych do przekazywania parlamentom narodowym własnych dokumentów. Ponadto dokumenty te będą przesyłane parlamentom narodowym bezpośrednio przez te podmioty, a nie jak dotychczas za pośrednictwem rządu. Przyczyni się to do uproszczenia i usprawnienia samego mechanizmu informowania parlamentów narodowych, ale będzie również oznaczało poważne zwiększenie zakresu zadań i obowiązków właściwych organów Sejmu i Senatu. W ślad za tym zaproponowane wyżej zmiany w mechanizmie informowania Sejmu i Senatu (4.1.1.), określone w punktach a-f, zachowują swoją aktualność.

4.2. Zmiany w wypełnianiu funkcji opiniodawczo-legislacyjnej

4.2.1. Przed wejściem w życie Traktatu lizbońskiego

Zmiany w wypełnianiu funkcji opiniodawczo-legislacyjnej przez sejmową Komisję do Spraw Unii Europejskiej oraz senacką Komisję Spraw Unii Europejskiej powinny również dotyczyć sześciu kwestii. Będzie to wymagało nowelizacji ustawy z 11 marca 2004 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach

związanych z członkostwem Polski w Unii Europejskiej, a także nowelizacji regulaminów Sejmu i Senatu. Proponowane zmiany obejmują w szczególności:

a) Ujednoczenie charakteru prawnego opinii formułowanych przez sejmową Komisję do Spraw Unii Europejskiej oraz senacką Komisję Spraw Unii Europejskiej. Ujednoczenie to winno dotyczyć opinii organów właściwych Sejmu i Senatowi, wyrażanych w czasie wszystkich trzech wspomnianych wyżej etapów współpracy z rządem. Zmiana ta polegałaby na dostosowaniu charakteru prawnego opinii senackiej Komisji Spraw Unii Europejskiej do charakteru prawnego opinii sejmowej Komisji do Spraw Unii Europejskiej. W ślad za tym opinie senackiej Komisji Spraw Unii Europejskiej nie mogłyby podlegać, jak dotąd, swobodnej ocenie Rady Ministrów, lecz musiałyby „stanowić podstawę stanowiska Rady Ministrów”, podobnie jak opinie sejmowej Komisji do Spraw Unii Europejskiej. Oznaczałoby to, że jeżeli opinia senackiej Komisji Spraw Unii Europejskiej byłaby niezgodna ze stanowiskiem rządu, a rząd nie uwzględniłby opinii tegoż organu, przedstawiciel rządu – podobnie jak ma to miejsce w przypadku sejmowej Komisji do Spraw Unii Europejskiej – musiałby niezwłocznie wyjaśnić senackiej Komisji Spraw Unii Europejskiej przyczyny zaistniałej rozbieżności. W tej chwili rząd nie ma takiego obowiązku.

b) Rozszerzenie uprawnień opiniodawczo-legislacyjnych sejmowej Komisji do Spraw Unii Europejskiej i senackiej Komisji Spraw Unii Europejskiej. Należałoby znieść dotychczasowe ograniczenia dotyczące uprawnień sejmowej Komisji do Spraw Unii Europejskiej i senackiej Komisji Spraw Unii Europejskiej do opiniowania stanowiska Rady Ministrów, jakie ma ona zamiar zająć podczas rozpatrywania projektu w Radzie Unii Europejskiej (art. 9 ust. 3 ustawy). Oznaczałoby to, że bezwzględne zobowiązanie do zasięgnięcia opinii obu komisji parlamentarnych powinno dotyczyć także projektów aktów prawnych przyjmowanych przez Radę Unii Europejskiej większością kwalifikowaną, a nie, jak dotychczas, wyłącznie projektów przyjmowanych jednomyślnie i skutkujących znacznymi obciążeniami dla budżetu państwa. Zmiana ta jest tym bardziej uzasadniona, że zakres stosowania procedury podejmowania decyzji większością kwalifikowaną w Radzie Unii Europejskiej ulegać będzie w następnych latach dalszemu rozszerzeniu.

c) Usprawnienie współpracy między sejmową Komisją do Spraw Unii Europejskiej i senacką Komisją Spraw Unii Europejskiej. Usprawnienie takie byłoby możliwe przez stworzenie specjalnego mechanizmu konsultacji między obu tymi organami właściwymi Sejmu i Senatowi. Taki mechanizm konsultacji mogłyby tworzyć prezydium obu wspomnianych komisji. Pozwoliłoby to na bardziej efektywne wykonywanie przez te komisje ich funkcji opiniodawczo-legislacyjnej. Z drugiej strony jednak zmiany te ułatwiłyby i usprawniły współpracę obu komisji parlamentarnych z Radą Ministrów.

d) Usprawnienie współpracy sejmowej Komisji do Spraw Unii Europejskiej i senackiej Komisji Spraw Unii Europejskiej z innymi komisjami parlamentarnymi, odpowiednio Sejmu i Senatowi. Zmiana ta winna dotyczyć współdziałania sejmowej Komisji do Spraw Unii Europejskiej i senackiej Komisji Spraw Unii Europejskiej

ze wszystkimi komisjami parlamentarnymi, zajmującymi się sprawami Unii Europejskiej, ale w szczególności z sejmową Komisją Spraw Zagranicznych i senacką Komisją Spraw Zagranicznych. Sejmowa Komisja do Spraw Unii Europejskiej oraz senacka Komisja Spraw Unii Europejskiej powinny w większym niż dotychczas stopniu korzystać ze swoich uprawnień do zwracania się do innych komisji parlamentarnych, odpowiednio Sejmu i Senatu, o wyrażenie opinii o każdej sprawie będącej przedmiotem ich posiedzeń.

e) Sejmowa Komisja do Spraw Unii Europejskiej i senacka Komisja Spraw Unii Europejskiej winny uzyskać statutowe uprawnienia do opracowywania i przedkładania na forum, odpowiednio Sejmu i Senatu, sprawozdań ze swojej działalności.

4.2.2. Po wejściu w życie Traktatu lizbońskiego

Po wejściu w życie Traktatu lizbońskiego funkcja opiniodawczo-legislacyjna parlamentów (kontrola *ex ante*) zostanie w istotny sposób rozszerzona. W związku z tym należałoby utrzymać zaproponowane wyżej zmiany w wypełnianiu funkcji opiniodawczo-legislacyjnej Sejmu i Senatu (4.2.1.), określone w punktach a–e. Ponadto należałoby wprowadzić trzy dalsze zmiany w tym zakresie. Pozwoliłyby one wzmocnić legitymizację krajowego procesu decyzyjnego w polityce europejskiej. Zmiany takie wymagałyby nowelizacji ustawy z 11 marca 2004 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Polski w Unii Europejskiej, a także nowelizacji regulaminów Sejmu i Senatu. Proponowane zmiany obejmują w szczególności:

a) W ramach ustanowionego na mocy Traktatu lizbońskiego mechanizmu kontroli przestrzegania zasady pomocniczości Sejm i Senat wzmocnią kontrolę *ex ante* nad procesem legislacyjnym zachodzącym w Unii Europejskiej. W ciągu 8 tygodni od daty przekazania projektu aktu prawnego Sejmowi i Senatowi przez Komisję Europejską, ale zanim rozpocznie się właściwa procedura legislacyjna w Unii Europejskiej, obie izby będą miały możliwość wydawania uzasadnionej opinii dotyczącej zgodności danego projektu z zasadą pomocniczości. Opinię taką winny przygotować sejmowa Komisja do Spraw Unii Europejskiej oraz senacka Komisja Spraw Unii Europejskiej. Byłaby ona następnie akceptowana przez Sejm i Senat większością głosów albo w wariantcie alternatywnym – większością głosów obu organów właściwych Sejmowi i Senatowi.

Należy zauważyć, że przedstawiony wariant alternatywny byłby o wiele bardziej efektywny, ponieważ znacząco skracalby procedurę kontroli przestrzegania zasady pomocniczości. Ponadto wzmocniałby on rangę obu organów właściwych Sejmowi i Senatowi. Uzasadniona opinia, dotycząca zgodności danego projektu z zasadą pomocniczości, winna być następnie kierowana do przewodniczących trzech instytucji Unii Europejskiej: Komisji Europejskiej, Parlamentu Europejskiego i Rady. Powinna ona dotyczyć wyłącznie kwestii zgodności projektu z zasadą

pomocniczości i mieć charakter ogólny lub dotyczyć tylko jednego określonego przepisu rozważanego projektu.

b) Mechanizm kontroli przestrzegania zasady pomocniczości nie tylko wzmocni, ale także rozszerzy dotychczasową kontrolę *ex ante* Sejmu i Senatu nad procesem legislacyjnym zachodzącym w Unii Europejskiej. Sejm i Senat otrzymają bowiem na mocy Traktatu lizbońskiego m.in. sześć przedstawionych poniżej nowych uprawnień. I tak, zostaną one zobowiązane do badania zgodności z zasadą pomocniczości wniosków i inicjatyw ustawodawczych w dziedzinie współpracy sądowej w sprawach karnych i współpracy policyjnej (art. 69 TFUE), a także kontroli podejmowanych przez Radę środków, które nie mają jednoznacznej podstawy traktatowej, ale są niezbędne dla osiągnięcia jednego z celów Unii – tzw. klauzula elastyczności (art. 352 ust. 1–2 TFUE). Będą one miały prawo do wyrażania zgody na decyzję Rady Europejskiej o zmianie szczególnej procedury legislacyjnej na zwykłą procedurę legislacyjną lub zmianie głosowania jednomyślnego na głosowanie większością kwalifikowaną w ramach uproszczonej rewizji traktatów (art. 48 ust. 6 TUE). Sejm i Senat zostaną również zobowiązane do oceny działalności Eurojustu (art. 85 ust. 1 TFUE) i politycznej kontroli działań Europolu (art. 88 ust. 2 TFUE), przy czym warunki ich uczestnictwa w obu procedurach zostaną określone w aktach prawa pochodnego najprawdopodobniej dopiero po wejściu w życie Traktatu lizbońskiego. Ponadto Sejm i Senat zostaną zobowiązane do wyrażania zgody na przyjmowanie niektórych aktów prawnych we współpracy sądowej w sprawach cywilnych, dotyczących prawa rodzinnego, o skutkach transgranicznych (art. 81 ust. 3 TFUE).

O ile opinie na temat przestrzegania zasady pomocniczości w dziedzinie współpracy sądowej w sprawach karnych i współpracy policyjnej, a także kontroli stosowania tzw. klauzuli elastyczności winny być przygotowywane i akceptowane zgodnie z dwoma alternatywnymi propozycjami przedstawionymi w niniejszym podrozdziale (punkt a), o tyle wyrażanie zgody na decyzję Rady Europejskiej – o zmianie szczególnej procedury legislacyjnej na zwykłą procedurę legislacyjną lub zmianie głosowania jednomyślnego na głosowanie większością kwalifikowaną w ramach uproszczonej rewizji traktatów, a także zgody na przyjmowanie niektórych aktów prawnych we współpracy sądowej w sprawach cywilnych, dotyczących prawa rodzinnego o skutkach transgranicznych – powinny wyrażać Sejm i Senat po uprzednim zapoznaniu się z opiniami swoich organów właściwych.

c) Niezależnie od nowych uprawnień wynikających z ustanowienia mechanizmu kontroli przestrzegania zasady pomocniczości, Sejm i Senat winny nadal pełnić wszystkie swoje dotychczasowe funkcje opiniodawczo-legislacyjne. Jednak z uwagi na ogólne wzmocnienie pozycji parlamentów narodowych w Unii Europejskiej obie izby polskiego parlamentu powinny mieć znacznie mocniejszą niż dotąd pozycję w tej dziedzinie. W ślad za tym można zaproponować dwa modele takiego wzmocnienia funkcji opiniodawczo-legislacyjnych Sejmu i Senatu. Pierwszy model zakładałby, że przynajmniej część opinii organów właściwych Sejmu i Sena-

tu byłąby bezwzględnie wiążąca dla rządu. W ten sposób, w odróżnieniu od dotychczasowych uprawnień, obie izby miałyby możliwość sprawdzania rządu, czy i w jakim zakresie uwzględnia on ich opinie podczas negocjacji unijnych i w czasie samego procesu podejmowania decyzji w Radzie. Opinie bezwzględnie wiążące dla rządu mogłyby dotyczyć najistotniejszych kwestii, w tym m.in. takich spraw, w których Rada stanowi jednomyślnie lub które skutkują znacznymi obciążeniami dla budżetu państwa, spraw dotyczących podziału kompetencji między Unią Europejską a państwami członkowskimi, przyjmowania aktów prawnych wymagających zmiany konstytucji lub budzących wątpliwości co do ich zgodności z konstytucją RP. W takiej sytuacji rząd mógłby odstąpić od opinii organów właściwych Sejmowi i Senatowi tylko wówczas, gdyby uzyskał na to ich wyraźną zgodę. Niezależnie od tego należałoby stworzyć dwa specjalne mechanizmy konsultacyjne. Pierwszy mechanizm konsultacyjny obejmowałby rząd oraz sejmową Komisję do Spraw Unii Europejskiej i senacką Komisję Spraw Unii Europejskiej, zaś drugi mechanizm konsultacyjny tworzyłyby oba organy właściwe Sejmowi i Senatowi. W ramach pierwszego mechanizmu konsultacyjnego rząd mógłby odstępować od opinii organów właściwych Sejmowi i Senatowi ze względu na „szczególne wymogi polityki europejskiej”. Gwarantowałyby to rządowi swobodę działania w polityce europejskiej i pozwalało efektywnie reagować na najważniejsze zdarzenia w procesie integracji europejskiej. Jednak w takich przypadkach przedstawiciele rządu musieliby uzasadnić *post factum* przyczyny odstąpienia od stanowiska parlamentu. W ramach drugiego mechanizmu konsultacyjnego sejmowa Komisja do Spraw Unii Europejskiej i senacka Komisja Spraw Unii Europejskiej uzgadniałyby pomiędzy sobą treść bezwzględnie wiążących opinii w celu uniknięcia okoliczności, że opinie te będą wzajemnie ze sobą sprzeczne i postawią rząd w niezwykle trudnej sytuacji.

d) Należałoby również rozważyć wprowadzenie drugiego modelu, nieco zbliżonego do modelu funkcjonującego w Danii, choć z uwagi na obowiązującą dotąd w Polsce praktykę propozycja ta może brzmieć kontrowersyjnie. Według tego modelu wszystkie opinie organów właściwych Sejmowi i Senatowi byłyby wiążące dla rządu. W takiej sytuacji rząd winien zwracać się do sejmowej Komisji do Spraw Unii Europejskiej i senackiej Komisji Spraw Unii Europejskiej o zatwierdzenie mandatu negocjacyjnego w przypadku przyjmowania projektów aktów prawnych, które miałyby być przedmiotem obrad Rady. Organy te zatwierdzałyby większością głosów mandat negocjacyjny rządu. Jeżeli mandat negocjacyjny nie zostałby zatwierdzony przez organy właściwe Sejmowi i Senatowi, rząd mógłby go zmienić i złożyć pisemne wyjaśnienia. Termin składania takich wyjaśnień, jak również czas potrzebny na dalsze konsultacje między rządem a organami właściwymi Sejmowi i Senatowi, powinny być ściśle określone. Odstąpienie od opinii organów właściwych Sejmowi i Senatowi wymagałoby jednak wyraźnej zgody każdego z nich.

4.3. Zmiany w procedurze wylaniania kandydatów na stanowiska w instytucjach i organach wspólnotowych

Ustawa z 11 marca 2004 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Polski w Unii Europejskiej formułuje bardzo szeroki katalog kandydatur, jakie winna opiniować sejmowa Komisja do Spraw Unii Europejskiej, będąca przecież organem politycznym. Budzi to uzasadnione wątpliwości w doktrynie. Szczególnie kontrowersyjne jest opiniowanie kandydatów na sędziów Trybunału Sprawiedliwości i Sądu Pierwszej Instancji, a także rzeczników generalnych Trybunału Sprawiedliwości, gdyż może to prowadzić do upolitycznienia procedury ich wylaniania. Dyskusyjne jest również opiniowanie przez sejmową Komisję do Spraw Unii Europejskiej kandydatów na członków Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz kandydatów na członków i zastępców członków Komitetu Regionów. Takie rozwiązanie ogranicza bowiem uprawnienia organów samorządu gospodarczego i samorządu pracowników (Komitet Ekonomiczno-Społeczny) czy też samorządu regionalnego i lokalnego (Komitet Regionów). Opinia powyższa wydaje się tym bardziej uzasadniona, że rząd jest tylko pośrednikiem w procedurze wylaniania kandydatów na członków Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz członków i zastępców członków Komitetu Regionów, ponieważ kandydatów do tych organów wspólnotowych wybierają i przedstawiają środowiska, z których oni się wywodzą.

W końcu przepisy ustawy z 11 marca 2004 r. mało precyzyjnie określają także funkcję opiniowania przez Komisję do Spraw Unii Europejskiej kandydatur na stanowisko przedstawiciela Polski w Komitecie Stałych Przedstawicieli. W praktyce kandydaturę na stanowisko szefa Przedstawicielstwa RP przy Unii Europejskiej (COREPER II) opiniują wspólnie Komisja Spraw Zagranicznych Sejmu oraz Komisja do Spraw Unii Europejskiej Sejmu, choć ustawa precyzyjnie tego nie formułuje. Ponadto między przepisami ustawy z 11 marca 2004 r. a przepisami regulaminu Sejmu zachodzi rozbieżność, dotycząca procedury wylaniania kandydatów na stanowiska w instytucjach i organach wspólnotowych. Regulamin Sejmu nie wspomina o opiniowaniu przez sejmową Komisję do Spraw Unii Europejskiej kandydatur na stanowisko rzecznika Trybunału Sprawiedliwości, o czym stanowi ustawa z 11 marca 2004 r. Regulamin Sejmu wymienia natomiast wśród opiniowanych kandydatur dyrektorów i zastępców dyrektorów generalnych w Komisji Europejskiej, o czym z kolei prezentowana ustawa w ogóle nie wspomina.

W związku z tym w ustawie z 11 marca 2004 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Polski w Unii Europejskiej, a być może także w regulaminie Sejmu, należałoby wprowadzić zmiany, zmierzające w następujących kierunkach:

a) Opiniowanie polskich kandydatów na sędziów Trybunału Sprawiedliwości i Sądu Pierwszej Instancji, a także rzeczników generalnych Trybunału Sprawiedliwości mógłby przejąć nowo ustanowiony Komitet, złożony z sędziów Sądu Naj-

wyższego, prawników o uznanej kompetencji, a w przyszłości także byłych polskich sędziów Trybunału Sprawiedliwości i Sądu Pierwszej Instancji.

b) Opiniowanie polskich kandydatów na członków Komitetu Ekonomiczno-Społecznego powinien przejąć specjalny komitet złożony z przedstawicieli samorządu gospodarczego i samorządu pracowników.

c) Opiniowanie polskich kandydatów na członków i zastępców członków Komitetu Regionów winny przejąć samorządy regionalne i lokalne.

d) Należałoby doprecyzować przepis ustawy z 11 marca 2004 r. w taki sposób, aby wyraźnie określał on procedurę opiniowania kandydatów na stanowisko szefa COREPER II i COREPER I.

e) Warto byłoby również rozważyć dostosowanie regulaminu Sejmu do przepisów ustawy z 11 marca 2004 r. w części dotyczącej wspomnianego wyżej opiniowania kandydatów na:

f) Stanowisko rzecznika generalnego Trybunału Sprawiedliwości. Ponadto należałoby się zastanowić nad ewentualnym wprowadzeniem do prezentowanej ustawy przepisu stanowiącego, że sejmowa Komisja do Spraw Unii Europejskiej opiniuje także kandydaty na stanowiska dyrektorów i zastępców dyrektorów generalnych w Komisji Europejskiej.

4.4. Zmiany we współpracy polskich deputowanych do Parlamentu Europejskiego z Sejmem i Senatem

W celu nadania instytucjonalnego charakteru współpracy polskich deputowanych do Parlamentu Europejskiego z Sejmem i Senatem, która miała dotąd bardzo ograniczony charakter, a także wzmocnienia wpływu polskich deputowanych do Parlamentu Europejskiego na koordynację krajowej polityki europejskiej, należałoby wprowadzić następujące zmiany, wymagające rewizji regulaminu Sejmu i Senatu:

a) W skład sejmowej Komisji do Spraw Unii Europejskiej i senackiej Komisji Spraw Unii Europejskiej winni być powoływani polscy deputowani do Parlamentu Europejskiego w liczbie ściśle określonej w regulaminach obu izb. Powinien ich powoływać odpowiednio marszałek Sejmu i marszałek Senatu na wniosek poszczególnych frakcji parlamentarnych i – jak ma to miejsce w Republice Federalnej Niemiec – proporcjonalnie do reprezentacji tychże frakcji w Parlamencie Europejskim.

b) Deputowani do Parlamentu Europejskiego zasiadający w sejmowej Komisji do Spraw Unii Europejskiej i senackiej Komisji Spraw Unii Europejskiej winni mieć prawo do zabierania głosu, ale nie powinni mieć prawa do głosowania.

Współpraca polskich deputowanych do Parlamentu Europejskiego z członkami sejmowej Komisji do Spraw Unii Europejskiej oraz senackiej Komisji Spraw Unii Europejskiej winna także sprzyjać intensyfikacji współpracy międzyparlamentarnej w ramach COSAC. W wersji radykalnej taka współpraca w ramach or-

ganów właściwych Sejmowi i Senatowi mogłyby służyć do opracowania i zgłaszania wspólnych inicjatyw na posiedzeniach COSAC, dotyczących organizowania konferencji międzyparlamentarnych na wybrane tematy, pogłębienia współpracy między parlamentami narodowymi a Parlamentem Europejskim, w tym także między ich wyspecjalizowanymi komisjami.

Bogdan Koszel

ASPIRACJE MOCARSTWOWE ZJEDNOCZONYCH NIEMIEC W XXI WIEKU

Status międzynarodowy Niemiec po zjednoczeniu

Załamanie się systemu komunistycznego w Europie w końcu lat 80., reunifikacja obu państw niemieckich i wycofanie się Rosji z Europy Środkowej spowodowały ukształtowanie się nowej konstelacji politycznej na kontynencie. Centralne położenie w Europie – w sensie geograficznym i geopolitycznym – uzyskały zjednoczone Niemcy. Nietrudno zauważyć, że choć mniejsze od Rzeszy w granicach z 31 grudnia 1937 r., były lepiej przygotowane do „startu” aniżeli państwo Bismarcka w 1871 r., Republika Weimarska w 1919 r. i III Rzesza w 1933 r. Na mocy Traktatu z 12 września 1990 r. o ostatecznej regulacji w odniesieniu do Niemiec obejmują one obszar RFN, NRD i całego Berlina o łącznej powierzchni 356 959 km², co daje im trzecie miejsce w Europie po Francji i Hiszpanii. Ale ich ludność jest najliczniejsza w Unii Europejskiej; w 1995 r. na terenie RFN rejestrowano 81,41 mln mieszkańców, z których 35,014 mln było na stałe zatrudnionych w gospodarce narodowej. Liczba ludności praktycznie nie zmieniła się przez następne 11 lat i w 2007 r. nieco przekroczyła 82 mln. U progu zjednoczenia, w 1989 r., pod względem produktu społecznego brutto, RFN zajmowała trzecie miejsce w świecie (15,8%) po Stanach Zjednoczonych (25,4%) i Japonii (14%). Udział w handlu światowym wynosił 10%. W 1990 r. Niemcy stały się największym eksporterem w skali globalnej, ekspediując za granicę towary wartości 416 mld dolarów (12,4% udziału w handlu światowym). Niemieckie rezerwy walutowe należały do największych w świecie, a niemiecka

marka stała się nieoficjalną walutą Europy i drugą po amerykańskim dolarze pod względem znaczenia w świecie. Również wprowadzone w 1999 r. euro w jednej trzeciej miało pokrycie w marce niemieckiej. Niemcy wytwarzają 29% całego produktu społecznego brutto Unii Europejskiej i są najpoważniejszym płatnikiem netto do brukselskiej kasy (ale w przeliczeniu na głowę mieszkańca dopiero na trzecim, po Holandii i Szwecji). Są głównym, poza Irlandią, partnerem handlowym wszystkich państw Europy Zachodniej¹.

W zjednoczonych Niemczech brak napięć etnicznych. Na tym tle pozytywnie odróżniają się od Francji (separatystyczne dążenia Korsykańczyków i Bretończyków), Wielkiej Brytanii (Irlandia Północna, Szkocja, Walia), Hiszpanii (Baskowie, Katalończycy), Włoch targanych tendencjami ośrodkowymi (Liga Północna) czy Belgii, gdzie tli się konflikt pomiędzy Walonami i Flamandami. Po podpisaniu układu granicznego z Polską w 1990 r. Niemcy nie zgłaszają roszczeń terytorialnych wobec sąsiadów ani też nie są obiektem takich roszczeń ze strony innych.

Tuż po zjednoczeniu liczącą się pozycję posiadała Bundeswehra, przez lata najważniejszy partner USA w Sojuszu Północnoatlantyckim. W 1976 r. była ona pierwszą w Europie i czwartą w świecie konwencjonalną siłą zbrojną, wydającą na modernizację poważne sumy (w latach 1970–1986 odpowiednio 37,7% ogólnych wydatków z budżetu Bundeswehry). Niemcy zajmowali wysokie stanowiska w strukturach Sojuszu, co było przejawem zaufania kierownictwa NATO do RFN. W 1957 r. generał Hans Speidel został dowódcą sił lądowych Sojuszu w Europie Zachodniej, a w cztery lata później generalnym inspektorem oddziałów NATO mianowano generała Adolfa Heusingera. Na początku lat 90. w różnego rodzaju sztabach i gremiach dowódczych Sojuszu pracowało 24 generałów i 1200 wysokiej rangi oficerów niemieckich. Prestiżowy charakter miało w latach 1988–1994 sprawowanie funkcji sekretarza generalnego NATO przez federalnego ministra obrony Manfreda Wörmera i mianowanie w grudniu 1994 r. generalnego inspektora Bundeswehry Klausu Naumanna na stanowisko przewodniczącego Komitetu Wojskowego NATO. Siły niemieckie po zjednoczeniu na mocy wielostronnych porozumień międzynarodowych zredukowano do 340 tys. żołnierzy, ale pozostawały głównym oparciem NATO na kontynencie².

Od strony międzynarodowoprawnej status Niemiec został ustalony we wspomnianym układzie moskiewskim zawartym pomiędzy USA, ZSRR, Francją, Wielką Brytanią a RFN i NRD. Niemcy stały się państwem formalnie suwerennym. W preambule do traktatu cztery mocarstwa zapewniły, iż z chwilą zjednoczenia „tracą swoje znaczenia prawa i odpowiedzialność czterech mocarstw w stosunku do Berlina i Niemiec jako całości” oraz podkreślały, że zjednoczone Niemcy

¹ M. Stolarczyk, *Podział i zjednoczenie Niemiec jako element ładu europejskiego po drugiej wojnie światowej*, Katowice 1995, s. 182–183; Z. W. Puślecki, *Współczesny stan i uwarunkowania handlu zagranicznego Republiki Federalnej w ramach Wspólnoty Europejskiej*, [w:] *Republika Federalna Niemiec w systemie integracyjnym EWG*, red. Z. Nowak, Poznań 1991.

² H. Rühle, *Welche Arme für Deutschland?*, „Deutschland Archiv” 1994, nr 6, s. 125; J. Solak, *Niemcy w NATO*, Warszawa 1999.

„mają pełną suwerenność nad swymi sprawami wewnętrznymi i zagranicznymi”. Układ moskiewski przyznawał Republice Federalnej prawo do prowadzenia bez jakichkolwiek ograniczeń własnej, suwerennej polityki zagranicznej. Jeden z najważniejszych artykułów traktatu, szósty, pozwalał Niemcom na nieskrępowane uczestnictwo w wybranych sojuszach. Cztery mocarstwa nie narzuciły więc im neutralności, co w praktyce oznaczało przyzwolenie Moskwy – przed czym na Kremlu przez dłuższy czas się wzbraniało – na włączenie bylej NRD do struktur Sojuszu Północnoatlantyckiego, z tym wszakże wyjątkiem, iż pomiędzy Łabą i Odrą stacjonować mogły tylko wojska Bundeswehry (art. 5, pkt 1–3)³.

Pełną suwerenność Niemcy uzyskały 3 sierpnia 1994 r. z chwilą opuszczenia terytorium bylej NRD przez wojska rosyjskie i 8 września 1994 r. po ewakuacji oddziałów aliantów zachodnich z obszaru Berlina. W starych landach poważnie zredukowano obecność wojsk sojuszniczych (USA, Francji, Wielkiej Brytanii, Belgii, Holandii i Kanady). Procesowi osiągnięcia przez Republikę Federalną pełnej suwerenności towarzyszyły spektakularne wydarzenia, do których z pewnością należały wizyta prezydenta Stanów Zjednoczonych Billa Clintona w Berlinie (12 lipca 1994 r.) oraz udział niemieckich wojsk stacjonujących we Francji w ramach Eurokorpusu w paradzie wojskowej pod Łukiem Tryumfalnym w Paryżu podczas dorocznego święta państwowego 14 lipca 1994 r.

Po 1990 r. Niemcy stały się głównym beneficjentem nowej sytuacji powstałej po zakończeniu konfliktu Wschód–Zachód. Przede wszystkim znikła kuratela mocarstw, dająca poczucie swoistego bezpieczeństwa, ale na co dzień bardzo dokuczliwa. Po przesunięciu granicy państwa na wschód Republika Federalna przestała być państwem frontowym, rozwił się koszmar wizji ataków wymierzanych w oba państwa niemieckie przez dwa supermocarstwa za pomocą rakiet jądrowych krótkiego i średniego zasięgu. Niemcy po raz pierwszy w swej historii zjednoczyły się nie przeciwko komuś lub czemuś i proces ten został powitany z mniejszą lub większą życzliwością przez ich sąsiadów oraz partnerów. Po raz pierwszy też udało się uniknąć tradycyjnej złowrogiej dla Europy i świata zależności siły i wielkości Niemiec od niedemokratycznego lub totalitarnego systemu sprawowania władzy. Ale już nazajutrz po zjednoczeniu postawiono wiele znaków zapytania. Pojawilo się pytanie, co zrobić z tak nagle uzyskaną wolnością i suwerennością? Dokąd się zwrócić? Jakie obrać priorytety, w jakich ramach zamknąć państwową aktywność i wokół jakich wartości integrować społeczeństwo? Jak obchodzić się z własną wielkością, by nie drażnić sąsiadów i jednocześnie nie sprawiać wrażenia obojętności wobec najważniejszych wyzwań dla Europy i świata.

Niemiecka przeszłość, geopolityczne i geograficzne położenie w sercu Europy, potencjał ludnościowy i nade wszystko gospodarczy spowodowały, że zjednoczone Niemcy znalazły się w obrębie zainteresowania europejskiej i światowej opinii publicznej. Wiadomo było z góry, że każde ich posunięcie na arenie mię-

³ K. Kaiser, *Deutschlands Vereinigung. Mit wichtigen Dokumenten*, Bergisch Gladbach 1991, s. 264–266.

dzynarodowej będzie cenzurowane i spotka się z wyrazistymi opiniami i komentarzami. Większość bońsko-berlińskiej klasy politycznej miała świadomość, że musi upłynąć jeszcze wiele czasu zanim Republika Federalna prowadzić będzie „normalną” politykę zagraniczną. Zdawano sobie sprawę, że każde jej potknięcie na arenie międzynarodowej będzie wyolbrzymiane i nagłaśniane, każdy sukces i zachowania pozytywne – budzić nieufność i podejrzliwość. Generalnie formułowano wówczas pytanie, czy zjednoczone Niemcy stanowią zagrożenie dla Europy, czy też gwarancję jej dalszego harmonijnego rozwoju⁴.

Protagoniści tezy o zdominowanej przez Niemców Europie chętnie sięgali i sięgają do argumentacji historycznej i myślenia w kategoriach interesów państw oraz gry sił. Przypominają, że przeszłość historyczna jest balastem, od której Niemcy tak szybko się nie uwolnią. Zjednoczenie miałoby obudzić w Niemczech ponownie silne poczucie pewności siebie i przekonanie o nieograniczonych możliwościach. Widać to było na podstawie ówczesnych sondaży. W 1991 r. aż 70% ankietowanych Niemców było zdania, że zjednoczone państwo będzie mocarstwem politycznym, 83% – że gospodarczym i 40% – że militarnym.

Wzmacnianie pozycji międzynarodowej Niemiec w końcu XX w.

Trudno powiedzieć, aby zjednoczone Niemcy zachowywały się na europejskiej i światowej arenie tak, jak od nich tego powszechnie oczekiwano. Nie wzięły udziału w wojnie w Zatoce Perskiej, powołując się na konstytucję zabraniającą oddziałom Bundeswehry udziału w misjach wojskowych poza obszarem działania NATO (*out of area*), co wzbudziło oburzenie uczestniczących w akcji żołnierzy francuskich, belgijskich i włoskich. Zastrzeżenia te zmieniły się w irytację, kiedy okazało się, że niemieckie firmy wcześniej potajemnie dostarczały Irakijczykom urządzenia do wytwarzania gazów bojowych. Wbrew protestom USA i partnerów ze Wspólnoty Europejskiej przedwcześnie uznały w grudniu 1991 r. niepodległość Chorwacji i Słowenii, bezsprzecznie przyczyniając się do rozpętania krwawej wojny w Bośni i Hercegowinie. W 1992 r. niemiecki Bundesbank podniósł stopy procentowe bez konsultacji z partnerami w pierwszym etapie wprowadzania unii walutowej, co zdestabilizowało waluty Włoch i Hiszpanii. Jesienią tego samego roku Niemcy po raz pierwszy zgłosiły aspiracje do zajęcia stałego miejsca w Radzie Bezpieczeństwa ONZ. Ówczesny szef niemieckiej dyplomacji Klaus Kinkel jeszcze przed przyjęciem rezolucji nr 47/62 Zgromadzenia Ogólnego ONZ, wzywającej państwa członkowskie do przedstawienia swoich propozycji na temat reformy Rady Bezpieczeństwa, oświadczył, że Niemcy chciałyby uzyskać stałe

⁴ *Angst vor Deutschland. Die neue Rolle der Bundesrepublik in Europa und der Welt*, red. U. Wickert, München 1992; M. Wolffsohn, *Keine Angst vor Deutschland!*, Bonn–Wien 1990; H. Saña, *Das vierte Reich. Deutschlands später Sieg*, Hamburg 1990; H.-P. Schwarz, *Die Zentralmacht Europas. Deutschlands Rückkehr auf die Weltbühne*, Berlin 1994; B. Koszel, *United Germany. Hope or Danger for Europe?*, [w:] *Poland and European Communities*, red. I. Komorowski, R. Stawarska, Poznań 1994, s. 39–47.

miejsce w Radzie, ale same nie wystąpią z taką inicjatywą. Rząd chadecko-liberalny sprecyzował później, że jego zdaniem należy poszerzyć grono stałych członków Rady o Niemcy, Japonię oraz po jednym przedstawicielu Azji, Afryki, i Ameryki Łacińskiej, natomiast Europie Środkowej i Wschodniej oraz regionalnym grupom państw „trzeciego świata” przyznać w sumie cztery nowe niestale miejsca w Radzie. Propozycja ta, złożona bez żadnych wstępnych konsultacji z sojusznikami i partnerami, została z miejsca odrzucona przez Wielką Brytanię i Francję⁵.

Rok 1994 r. stanowił bez wątpienia znaczącą cezurę dla umocnienia pozycji międzynarodowej RFN. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z lata 1994 r. zezwoliło Bundeswehrze na działania z ramienia ONZ w celu zaprowadzania i utrzymania porządku w świecie. Z kolei podpisując Traktat o Unii Europejskiej w Maastricht 7 lutego 1992 r., Niemcy dały dowód, że zgadzają się na pogłębienie integracji europejskiej, co w praktyce ograniczało im samodzielne ruchy na arenie międzynarodowej. Wyrażając zgodę na wspólną walutę odsyłali do lamusa markę zachodnioniemiecką będącą symbolem niemieckiego sukcesu gospodarczego i powodem do dumy narodowej, co zostało w UE odpowiednio docenione. Od początku jednak zasygnalizowały, że docelowo Unia Europejska będzie ich interesować jako projekt polityczny. Opowiadały się za jej federacyjnym modelem ustrojowym. Kierując się własnymi żywotnymi interesami (stabilizacja długiej wschodniej granicy), wspierały dążenia krajów Europy Środkowej i Wschodniej do członkostwa we Wspólnotach i NATO. Silną pozycję w unijnych instytucjach mieli przewodniczący Parlamentu Europejskiego Klaus Hänsch (1994–1997), unijny komisarz ds. poszerzenia Günter Verheugen (1999–2004), unijna komisarz ds. budżetu Michael Schreyer (1999–2004) i Elmar Brok, od 1980 r. poseł do Parlamentu Europejskiego i późniejszy przewodniczący Komisji Spraw Zagranicznych Parlamentu Europejskiego.

Okres „powściągliwości” i „samoograniczenia się” skończył się z odejściem kanclerza H. Kohla ze sceny politycznej w 1998 r., który na politykę zagraniczną patrzył przez pryzmat własnych życiowych doświadczeń. Symbolicznie też skończyła się epoka republiki bońskiej i po przeniesieniu stolicy do Berlina zapoczątkowana została era republiki berlińskiej. W 1998 r., wraz z Gerhardem Schröderem (ur. 1944) i Joschką Fischerem (ur. 1948), na scenę polityczną wkroczyła pozbawiona kompleksów i uprzedzeń nowa generacja polityków, próbująca w większym niż dotąd stopniu patrzeć na politykę zagraniczną przez pryzmat interesów narodowych. Wśród elit politycznych RFN nastąpiła wymiana pokoleniowa, a punktem odniesienia dla niej była nie druga wojna światowa, Auschwitz i Holocaust, lecz własna biografia – najczęściej wydarzenia związane buntem studenckim w 1968 r. Tam, gdzie było to korzystne, następowało odpolitycznianie przeszłości, wypiera-

⁵ W. Horsley, *United Germany's Seven Cardinal Sins: A Critique of German Foreign Policy*, „Millennium. Journal of International Studies” 1992, nr 2, s. 225–242; B. Koszeł, *Niemcy ujarzmione? O nowej roli zjednoczonych Niemiec w Europie i świecie*, [w:] *Przewyciężanie wrogości i nacjonalizmu w Europie*, red. Cz. Mojsiewicz, K. Glass, Toruń–Poznań 1993, s. 69–76.

nie jej z umysłów, przy jednoczesnej stopniowej relatywizacji wojny i eksponowaniu niemieckich ofiar. Nieprzypadkowo to latem 1998 r. Erika Steinbach pojawiła się w życiu politycznym, a Związek Wypędzonych rozpoczął aktywną kampanię na rzecz upamiętnienia losu „wypędzonych”⁶.

Nowy rząd Schrödera/Fischera kierował się *Realpolitik*, próbował wykazywać większą samodzielność na arenie międzynarodowej i stanowczość w relacjach z partnerami. Sam kanclerz twierdził, że niemiecka polityka prowadzona będzie w Berlinie i „nigdzie więcej”⁷. Trudno jednak powiedzieć, aby były to działania spójne i konsekwentne. Wprawdzie stosunkom z Rosją i Chinami nadano nową dynamikę, ale w innych sferach odnotowano niepowodzenia. W umowie koalicyjnej SPD i Zieloni zobowiązali się do zabiegów o przyznanie Unii Europejskiej stałego członkostwa w Radzie, przy jednoczesnym zastrzeżeniu, że gdyby to się nie udało – stałe miejsce powinno przyspaść Niemcom. W 2004 r. rząd zmienił zdanie i uznał, że RFN, jako trzeci pod względem wielkości płatnik do budżetu ONZ i trzecia gospodarka świata, powinna uzyskać stałe miejsce w Radzie Bezpieczeństwa. Wspólnie z Japonią, Brazylią i Indiami zgłosiły projekt reformy Rady Bezpieczeństwa. W sierpniu 2005 r. negatywnie do tych postulatów odniosły się USA i Chiny, co zablokowało cały proces⁸. Nie odniesiono też sukcesu w Unii Europejskiej. Podczas drugiej prezydencji zjednoczonych Niemiec (styczeń–czerwiec 1999 r.) nie udało się zmniejszyć obciążeń niemieckich na rzecz budżetu UE i radykalnie zreformować Wspólnej Polityki Rolnej.

Zasadnicze przeobrażenia dokonały się jednak w niemieckim nastawieniu do polityki bezpieczeństwa, udziału w misjach militarnych i przyswojeniu czynnika wojskowego jako narzędzia w kształtowaniu własnej pozycji międzynarodowej. Zmiana priorytetów ujawniła się w przejściu od zabezpieczenia własnej egzystencji w ramach NATO do udziału w eksporcie stabilności do zagrożonych rejonów świata w ramach akcji multilateralnych.

Udział w operacji kosowskiej na równych prawach z pozostałymi mocarstwami był symbolicznym powrotem Niemiec do „normalności”. Za koniecznością interwencji, wprawdzie z oporami, opowiedzieli się nawet gorący obrońcy *Zivilmacht*. Ofiarość RFN na rzecz Paktu Stabilności dla Europy Południowo-Wschodniej spotkała się z pozytywnymi reakcjami i ugruntowała pozycję Niemiec jako ważnego aktora na scenie międzynarodowej. Na posiedzeniu Rady Europejskiej w Kolonii (4–5 czerwca 1999 r.) Niemcy przyczyniły się do podjęcia decyzji o ustanowieniu Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO), rozwoju samodzielnych zdolności wojskowych i przejęciu zasobów, potencjału oraz struktur organizacyjnych Unii Zachodnioeuropejskiej.

⁶ Szerzej zob.: Z. Mazur, *Centrum przeciwko Wypędzeniom*, Poznań 2006.

⁷ G. Schröder, *Entscheidungen – Mein Leben in der Politik*, Hamburg 2006.

⁸ Schröder kämpft weiter für deutschen UN-Sitz, „Welt am Sonntag”, 6 VIII 2005; USA und Rußland lehnen deutschen UNO-Plan ab, „Welt am Sonntag”, 14 VII 2005; N. Blome, A. Mittel, U. Schmitt, *Sehnsucht nach Macht*, „Welt am Sonntag”, 23 IX 2004; A. Rubinowicz-Gründler, *Bush: Niemcy w Radzie Bezpieczeństwa ONZ?*, „Gazeta Wyborcza”, 27 VI 2005.

Zasadnicze znaczenie dla odbudowy pozycji mocarstwowej miała mieć kwestia iracka. Niemieccy socjaldemokraci w kampanii wyborczej do Bundestagu w 2002 r. skupili się głównie na problematyce zagranicznej, odwracając uwagę społeczeństwa od pogłębiającego się kryzysu gospodarczego, rosnącego bezrobocia i braku skutecznego programu naprawy finansów publicznych. Antywojenne i antyamerykańskie nastroje zostały wykorzystane przez kanclerza w kampanii wyborczej. Nietrudno było zauważyć, że politycy SPD poszli w kierunku renacjonalizacji polityki zagranicznej państwa i zaczęli skutecznie kwestionować adenaurowski dogmat o ścisłym związku bezpieczeństwa RFN z sojuszem z USA. Za użycie w ostatniej fazie kampanii wyborczej antyamerykańskiej retoryki Schröder zapłacił utratą bliskich kontaktów z USA oraz ochłodzeniem relacji z Wielką Brytanią. Zrekompensował to rozbudową stosunków z Rosją pod rządami prezydenta Władimira Putina⁹.

Niemcy były w pierwszym szeregu państw, które starały się zablokować amerykańskie działania na rzecz otwarcia szerokiego międzynarodowego frontu walki z Irakiem. Wspólnie z Francją i Rosją konsultowały plany w Radzie Bezpieczeństwa ONZ, mające na celu storpedowanie akcji o charakterze militarnym.

Jak było do przewidzenia, otwarty sprzeciw rządu berlińskiego wobec propozycji współdziałania w Iraku z Amerykanami, Francja przywitała z nieskrywanym zadowoleniem. Pod hasłami budowy niezależnej od USA i NATO europejskiej tożsamości obronnej, Francja przeciągnęła Berlin na swoją stronę i dość wyraźnie w niemiecko-francuskim tandemie wysunęła się na czoło. Postawa ta znalazła swój praktyczny wyraz we francusko-niemiecko-belgijskim weto w sprawie udzielenia gwarancji bezpieczeństwa Turcji i ostrym potępieniu wojny w Iraku.

Osłabienie związku RFN z dwoma głównymi partnerami zwiększyło podatność rządu Schrödera na wpływy Francji. Rozejście się dróg pomiędzy USA, ale też i poszczególnymi członkami UE w kwestii EPBiO nastąpiło ostatecznie 29 kwietnia 2003 r. w podbrukselskim Tervuren. Przywódcy Belgii, Francji, Niemiec i Luksemburga na tzw. szczycie pralinkowym uzgodnili ścisłą współpracę w sprawach obronnych w siedmiu dziedzinach. Główny pomysł utworzenia niezależnego od NATO sztabu planowania operacyjnego UE, bez udziału Wielkiej Brytanii, uważany był za szczególnie kontrowersyjny i wyraźnie stojący w opozycji do Sojuszu¹⁰.

Ostatnim akordem wzmacniania przez rząd Schrödera/Fischera pozycji międzynarodowej Niemiec było podpisanie 8 września 2005 r. umowy z Rosją w spra-

⁹ K. Malinowski, *Konsekwencje kryzysu irackiego. Niemcy wobec nowego kształtu stosunków transatlantycznych*, „Zeszyty Instytutu Zachodniego” 2004, nr 34, s. 10; B. Koszeł, *Polityka wschodnia Niemiec w początkach XXI wieku*, „Zeszyty Niemeoznawcze PISM” 2007, nr 1.

¹⁰ *ESV-Sieben gemeinsamen Initiativen. Gemeinsame Erklärung Deutschlands, Frankreichs, Luxemburgs und Belgiens zur Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, Bruessel 29. April 2003*, „Dokumente. Zeitschrift für deutsch-französischen Dialog” 2003, nr 3, s. 11–13; P. Schmidt, *ESVP und Allianz nach dem Vierergipfel*, „SWP-Aktuell” 2003, nr 20; Ch. Grant, *Wskreszenie europejskiej współpracy w dziedzinie obrony*, „NATO. Przegląd”, zima 2003.

wie budowy Gazociągu Północnego bez uwzględnienia negatywnych opinii sąsiadów i partnerów.

Ewolucja samoidentyfikacji

Po zjednoczeniu niemalże problemy zarówno politologom, jak i politykom zaczęło sprawiać określenie miejsca Niemiec w Europie oraz ich statusu państwowego. Godzi się przypomnieć, że kłopoty z samookreśleniem się sięgają lat 60. W 1970 r. wybitny politolog i historyk Hans-Peter Schwarz pisał o Republice Federalnej jako „państwie handlowym” (*Handelsstaat*), a w połowie lat 90. w znakomitej książce o współczesnej roli Niemiec w Europie i świecie używał terminu „mocarstwo centralne” (*Zentralmacht*). Często po zjednoczeniu spotykało się określenie statusu RFN jako „mocarstwa o wpływach transregionalnych” lub „dojrzałego, więcej niż średniego mocarstwa”. Inni pisali o RFN jako o „mocarstwie średniej wielkości”, „światowym mocarstwie ekonomicznym”, „potajemnym mocarstwie”, „odpowiedzialnym mocarstwie”, „mocarstwie regionalnym”, „mocarstwie cywilnym” czy nawet mocarstwie „wbrew własnej woli”. Co zrozumiale, politycy niemieccy inaczej rozkładali akcenty. Kanclerz Kohl, przy każdej nadarzającej się sposobności, mówił o RFN jako o „mocarstwie z odpowiednią odpowiedzialnością” (*Großmacht mit entsprechender Verantwortung*), a były przywódca opozycyjnej SPD Rudolf Scharping o „obliczalnym mocarstwie” (*berechenbare Großmacht*)¹¹. Po dojściu do władzy kanclerza G. Schrödera dominującym stwierdzeniem stała się „normalność”. Jeden z architektów zachodnioniemieckiej polityki wschodniej z lat 60. i 70. ubiegłego stulecia Egon Bahr pisał, iż „nie można być więźniem historii [...] przeszłość nie powinna przeszkadzać przyszłości. Niemiecka droga jest tak samo normalna, jak droga innych krajów”¹². Pierwsze lata rządów A. Merkel zaowocowały określeniem statusu Niemiec jako „mocarstwa środkowoeuropejskiego” lub „średniego” (*Mittelmacht*)¹³. Pod tym pojęciem definiuje się Republikę Federalną jako państwo w miarę samodzielne, zorientowane raczej proatlantycko, aktywne na rzecz integracji europejskiej, ale w większym niż dotąd stopniu patrzące na pływające z niej korzyści. Cechą szczególną tego państwa jest pokazywana w różnych sferach z dużą stanowczością postawa asertywna, kontestująca bońskie tradycje

¹¹ R. Scharping, *Deutsche Außenpolitik muß berechenbar sein*, „Internationale Politik” 1995, nr 8, s. 38–44; H.-P. Schwarz, *Die Rollen der Bundesrepublik in der Staaten Gesellschaft*, [w:] *Strukturwandlungen der Politik in Großbritannien und der Bundesrepublik*, red. K. Kaiser, R. Morgan, München–Wien 1970; idem, *Die Zentralmacht Europas...*; Ch. Hacke, *Weltmacht wider Willen. Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland*, Stuttgart 1988; A. Baring, *Wie neu ist unsere Lage? Deutschland als Regional-Macht*, „Internationale Politik” 1995, nr 4, s. 12–20; K. Kaiser, *Verantwortung übernehmen, die Welt mitgestalten*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 1 X 1993; H. Müller, *German Foreign Policy after Unification*, [w:] *The New Germany and the New Europe*, red. P. B. Stares, Washington 1992, s. 162.

¹² E. Bahr, *Der deutsche Weg. Selbstverständlich und normal*, München 2003, s. 137.

¹³ R. Baumann, *Deutschland als Europas Zentralmacht*, [w:] *Handbuch zur deutschen Außenpolitik*, red. S. Schmidt, Wiesbaden 2007, s. 62–72.

i otwarta na „nowy patriotyzm”. Nieprzypadkowo główna dewiza rządu chadecko-socjaldemokratycznego brzmiała: „kontynuacja i nowe wyraziste akcenty” (*Kontinuität und markante Neuausrichtung*)¹⁴.

Czynniki wzmacniające potencjał mocarstwowy Niemiec

Nowy patriotyzm i polityka historyczna. Prowadzone systematycznie przez niemieckie ośrodki badawcze sondaże opinii publicznej wyraźnie wskazują na stopniowy wzrost uczuć patriotycznych i przywiązania do własnego państwa. O ile w 1994 r. 44% badanych było zdania, że historia Niemiec zabrania pielęgnowania uczuć i symboli narodowych, o tyle w 2006 r. taką opinię wyrażało już tylko 22%. Aż 79% ankietowanych określało identyfikację z państwem i jego historią jako zjawisko pozytywne. 69% jest dumnych z jakości produktów oznaczonych „made in Germany”, 71% z technicznych osiągnięć przemysłu niemieckiego, a 79% ze stanu nauki i badań¹⁵. Stopień identyfikacji z własnym państwem rośnie w szczególności wśród osób do 30 roku życia. Odrzucają oni zdecydowanie nieustającą ekspiację za grzechy przodków i samoograniczanie się na arenie międzynarodowej. Przełomem w mentalności i niemieckiej świadomości były mistrzostwa świata w piłce nożnej rozgrywane w RFN w 2006 r. Pokazywanie i wywieszanie własnej flagi symbolizuje dumę z faktu, iż jest się właśnie Niemcem. Sytuację tę zrećnie próbuje wykorzystać Erika Steinbach i Związek Wypędzonych, aby na fali „nowego patriotyzmu” poszerzyć swoje polityczne zaplecze. Należy liczyć się z tym, że w polityce historycznej i odniesieniu się do przeszłości będą łamane kolejne moralne zakazy i kwestie, które jeszcze wczoraj były tematem tabu. Film „Upadek” nie przeraża, lecz budzi współczucie dla upadłego dyktatora, a popularny serial „Ucieczka” to nie tylko dramatyczny opis ludzi zmuszonych do ewakuacji, ale i nostalgiczna podróż do Prus Wschodnich i Pomorza w czasy minione.

Proeksportowa gospodarka i handel zagraniczny. Na początku XXI w. gospodarka niemiecka zaczęła stopniowo odzyskiwać wigor, co szczególnie uwidoczniło się w handlu zagranicznym. Pomimo rosnących kosztów pracy w RFN i cen na surowce, wzrosły obroty handlowe Niemiec z zagranicą i dość nieoczekiwanie pojawiła się poważna nadwyżka eksportu nad importem. W 2001 r. eksport niemieckich towarów osiągnął 638,3 mld euro, a import 542,8 mld w 2005 r. W 2006 r. nadwyżka osiągnęła rekordowy pułap 164,569 mld niemieckiej wymiany¹⁶. Nadal 73,1% obrotów przypada na kraje Unii Europejskiej (w 2006 r. eksport

¹⁴ *Gemeinsam für Deutschland – mit Mut und Menschlichkeit. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, Berlin 11.11. 2005*, [materiał powielany]; H. Marhold, *Deutsche Europapolitik nach dem Regierungswechsel 2005*, „Integration” 2006, nr 1, s. 3–22.

¹⁵ I. Janicka, *Nowy niemiecki patriotyzm w debacie publicznej w RFN*, Piła 2007, s. 24.

¹⁶ *Das statistische Jahrbuch 2007 für die Bundesrepublik Deutschland*, www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Publikationen/Querschnittsveroeffentlichungen/StatistischesJahr-

osiągnął 558,483 mld, import 421,376 mld), a 8,4% na USA i Kanadę. W 2005 r. Niemcy zajęły pierwsze miejsce na świecie w eksporcie z 9,6-procentowym udziałem, przed Stanami Zjednoczonymi (8,9%), ChRL (7,5%). RFN była też mniej zależna od importu aniżeli USA – udział USA w światowym imporcie to 16,5%, Niemiec 7,4%.

Niemieccy ekonomiści od lat narzekają, że niewiele się zmienia w strukturze niemieckiego wywozu. Nadal dominują maszyny, urządzenia i samochody, sprzęt elektroniczny i wyroby niemieckiego przemysłu chemicznego. Zwiększa się jednakże luka technologiczna w stosunku do USA, Japonii i innych wschodnioazjatyckich tygrysów. Niemcy wyraźnie pozostają w tyle w dziedzinie najnowszych technologii (mikroelektronika, nanotechnologie itp.). Systemowi nauczania zarzuca się, że nie potrafi wyluskiwać utalentowanych osób, które szybko znajdują zatrudnienie w Stanach Zjednoczonych¹⁷.

Zaangażowanie międzynarodowe. W XXI w. wzrosła gotowość Republiki Federalnej do uczestnictwa w różnych przedsięwzięciach w skali globalnej pod szyldem ONZ, NATO czy innych organizacji międzynarodowych. Obok prężnie rozwijającej się pomocy humanitarnej i żywnościowej w ramach bardzo sprawnie działającej organizacji walczącej z głodem na świecie Welthungerhilfe, swoistym *novum* jest ekspedycja niemieckich sił zbrojnych za granicę w celu utrzymania i zaprowadzania pokoju. Nie ma już takich oporów jak wcześniej i to zarówno wśród elit politycznych, jak i w szerszych warstwach społeczeństwa. Niemcy są lub byli w najbardziej zapalnych miejscach świata: od Afganistanu przez Bliski Wschód i Balkany po Afrykę (Somalia, Kongo). Nie ulega też wątpliwości, że ta ofiarność i aktywność służy konkretnemu celowi politycznemu – uzyskaniu statusu stałego członka w Radzie Bezpieczeństwa ONZ, co nadal jest strategicznym priorytetem niemieckiej polityki zagranicznej.

Czynniki osłabiające niemiecką mocarstwowość

Problemy z dokończeniem reunifikacji. Jakkolwiek w końcu 1995 r. formalnie oświadczone o pełnej gospodarczej adaptacji obszaru byłej NRD do standardów ekonomicznych starych krajów związkowych i zarazem norm obowiązujących w Unii Europejskiej, to w warstwie psychologicznej nadal mamy do czynienia z olbrzymimi podziałami. Społeczeństwo nowych krajów związkowych czuje się oszukane i dyskryminowane w placach i socjalnych przywilejach, mieszkańcy zachodnich landów niechętnie godzili się na serię wyrzeczeń i „podatek solidarnościowy”. Olbrzymie dotacje z budżetu federalnego, które ustępujący w 1998 r. mini-

buch/Jahrbuch2007Download,templateId=renderPrint.psm1.

¹⁷ K. Seitz, *Die japanisch-amerikanische Herausforderung. Deutschlands Hochtechnologie – Industrien kämpfen ums Überleben*, München 1996.

ster finansów Theo Waigel szacował na zawrotną sumę 1,2 bln marek, a obecnie na ponad 750 mld euro na odbudowę i rozwój infrastruktury nowych krajów federacji, odbiły się dalekosiędnymi konsekwencjami. W Niemczech zabrakło wyobraźni, jak silnie zaabsorbowanie RFN sanacją gospodarki wschodniemieckiej rzutować będzie na całokształt zaangażowania zewnętrznego Republiki Federalnej.

Demografia. Republika Federalna Niemiec w coraz większym stopniu jest konfrontowana z problemami demograficznymi. Odczuwa skutki szybkiego starzenia się społeczeństwa, stoi przed koniecznością rozbudowy opieki zdrowotnej i społecznej oraz przygotowania systemu emerytalnego do niezbędnych, dokuczliwych dla przeciętnego obywatela reform (np. przez podniesienie granicy przejścia na emeryturę z 65 na 67 lat). W 1991 r. na terytorium RFN mieszkało 80,274 mln obywateli, z czego 12,032 mln stanowiły osoby powyżej 65 roku życia. W 2005 r. przy niewielkim przyroście ogólnej liczby mieszkańców (82,437 mln) liczba seniorów powyżej 65 lat znacznie się podniosła i wynosiła już 15 870 074¹⁸. Niemalym problemem stał się *exodus* młodych Niemców do „rajów podatkowych” i do państw, gdzie zarobki i możliwości awansu są lepsze, np. do USA. Głównie do Stanów Zjednoczonych i Szwajcarii wyjeżdżali lekarze, do Austrii rzemieślnicy. Emigracja objęła też sporą część zatrudnionych w branży turystycznej i budowlanej. Dane statystyczne pokazują, że w 2005 r. na 668 tys. urodzin rodzinny kraj opuściła nie-notowana od 122 lat liczba Niemców – 250 tys.¹⁹

Sytuacja w niemieckich siłach zbrojnych. Kryzys dotknął niemieckie siły zbrojne. Od połowy lat 90. Niemcy coraz częściej brali udział w rozwiązywaniu różnego rodzaju konfliktów regionalnych przy jednoczesnym systematycznym zmniejszaniu nakładów na obronę. W całym okresie powojennym Niemcy nie popierali wydatków na armię ani jej dalsze modernizowanie przy jednoczesnych cięciach na wydatki socjalne. Sytuacja pogorszyła się po dojściu do władzy w 1998 r. pacyfistycznej Partii Zielonych, która wspólnie z postkomunistyczną PDS skutecznie blokowała niezbędne reformy. Jeżeli w 2003 r. brytyjski podatek na obronę wydawał przeciętnie 722 dol., Francuz 765 dol., to Niemiec 426 dol. Do 2010 r. siły Bundeswehry stopnieją do 250 tys. żołnierzy, a w 2012 r. najprawdopodobniej do 200 tys. Zamkniętych zostanie 100 z 530 niemieckich baz wojskowych, a liczba czołgów bojowych spadnie z 2528 do zaledwie 350! Wygospodarowane w wyniku redukcji środki mają być przeznaczone po 2012 r. na modernizację sił zbrojnych. Budżetowe wydatki na Bundeswehrę zostały zamrożone na poziomie około 1,5% PKB, czyli nieco ponad 24 mld euro rocznie. Wielka Brytania i Francja wydawały o 16 mld euro więcej. Wydatki na wojsko za czasów rządu A. Merkel zwiększyły się tylko nieznacznie: z 24,1 mld euro w 2005 r. do 26,2 mld euro w 2007 r. Zmniejszenie liczebności armii i likwidacja baz wojskowych rodzą problemy społeczne

¹⁸ *Das statistische Jahrbuch 2007...*

¹⁹ *Ibidem.*

i zwiększając bezrobocie. Spada ranga zawodu oficerskiego. Na to wszystko nakładają się niekończące dyskusje, czy zachować armię z poboru, czy też przekształcić ją w formację w pełni zawodową²⁰.

Ograniczenia wynikające z *Mittellage*. W ocenie wielu ekspertów Niemcy trudno uznać za mocarstwo według klasycznych definicji. Ich środkowoeuropejskie położenie nie tylko przynosi wymierne korzyści, ale też oznacza sąsiedztwo z wieloma państwami, które nie zamierzają tolerować ich hegemonistycznych zapędów. Potencjał militarny RFN jest ściśle ograniczony porozumieniami międzynarodowymi, a bezpieczeństwo zapewnia jej parasol atomowy Stanów Zjednoczonych, Wielkiej Brytanii i Francji. Niemcy nie posiadają też jak dotąd – na co pośrednio wskazują bezskuteczne zabiegi o stałe członkostwo w Radzie Bezpieczeństwa ONZ – większego wpływu na wydarzenia w skali globalnej. Posiadane zasoby surowcowe i strategiczne nie są wielkie. Technologicznie Republika Federalna odstaje od Japonii i USA. Poziom życia obywateli tego kraju i ogólny dobrobyt są trwale związane z proeksportową gospodarką i tym samym koniunkturą na rynkach światowych. Przez lata ukształtował się taki system zależności ich gospodarki ze światem, powiązań technologicznych, surowcowych, bankowych itp., że jakiegokolwiek trudności na arenie międzynarodowej automatycznie odbijają się na sytuacji wewnętrznej. Niemcy posiadają niewielką siłę przebicia w ramach tzw. *soft power*, a wewnętrzne problemy związane ze zjednoczeniem nie pozwalają na rozwinięcie skrzydeł. I wreszcie Niemcy chyba nie mają większych szans na zdobycie pozycji kulturalnej w Europie, której wyznacznikami w przeszłości były kultura francuska czy *amercian way of life*.

Zwolennicy szukania niemieckiej przyszłości w ramach rozwiązań multilateralnych z tzw. szkoły neoliberalnej silnie akcentowali konieczność głębokiego osadzenia Niemiec w strukturach zachodnioeuropejskich i podejścia z dystansem do *Mittellage*. Już w 1990 r. historyk i politolog Werner Weidenfeld w ostrym tonie pisał, że *Mitteleuropa* to hasło wywoławcze starych i nowych nacjonalistów, pacyfistów i rzeczników neutralności. Stanowi punkt kluczowy antyzachodniej myśli politycznej²¹. W podobnym tonie wypowiedział się były kanclerz Helmut Schmidt, obawiając się ponadto wciągnięcia Niemiec w konflikty i właśnie pomiędzy państwami środkowoeuropejskimi.

My, Niemcy – pisał jeszcze w 1990 r. – mamy więcej sąsiadów aniżeli inne narody Europy. Położenie geograficzne w „środku” małej, ale gęsto zaludnionej części ziemi utrudniło nam współżycie z sąsiadami bardziej aniżeli innym narodom żyjącym na obrzeżach kontynentu, na swoich wyspach i półwyspach.

²⁰ Interesujące analizy: *Militärmacht Deutschland?*, „WeltTrends” 2007, nr 56.

²¹ W. Weidenfeld, *Der deutsche Weg*, Berlin 1991, s. 175.

I dodawał, z czym polskiemu czytelnikowi trudno się zgodzić:

w ciągu stuleci obcy wystarczająco często najjeźdzali nasz kraj. Jeżeli się spojrzy na geografie i historię Europy, to widać, że brak pokoju na sporych obszarach okazywał się przeznaczeniem Niemców²².

Z kolei znany politolog Hans-Peter Schwarz stwierdzał, że Niemcy są krajem środkowoeuropejskim i *nolens volens* muszą odgrywać rolę centralną w Europie, a powinny to czynić w sposób normalny, bez odwoływania się do historycznych mitów²³. Przesuwając się na wschód, Niemcy zyskały szansę nie eksportu niepokoju, zaburzeń i wojen – co w przeszłości zdarzało się nader często – ale transferu na te obszary wysoko zaawansowanych technologii, zachodnich zdobyczy demokratycznych i cywilizacyjnych. *Mittellage* wymusza na Niemczech określone odpowiedzialne i dojrzałe zachowania, wchodzenie w kompromisy i szukanie szerszego poparcia dla swoich dążeń²⁴.

In dubio pro Europa?

Kilka lat temu furorę na rynku księgarskim w RFN zrobiła książka wspomnianego już Hansa-Petera Schwarza *Republika bez kompasu*, będąca trafną oceną niemieckich ambicji, możliwości i ograniczeń w polityce zagranicznej. Ocena była druzgocąca. Niemcy nie mają wciąż jasno określonych celów w polityce zagranicznej i trudno im zdefiniować swoje priorytety. Nie znajdują się w fazie nowego „wilhelmizmu” ani nie szukają swojego miejsca pod słońcem. Idąc tym tropem, można przyznać, iż Niemcy rzeczywiście mają znacznie mniejsze możliwości działania, aniżeli im się na ogół przypisuje. Choć trudno to sobie wyobrazić, ale w warunkach polaryzacji społeczeństwa, ścierania się różnych opcji i poglądów, ich politykę nadal cechują chaotyczne próby dostosowywania się do nowych realiów, w jakich przyszło działać republice berlińskiej. Rząd A. Merkel próbuje dopiero uporządkować zaistniałą sytuację, co nie jest takie łatwe zważywszy na koalicyjny charakter rządu i miejscami uciążliwą współpracę z SPD. Silny jest nadal w kraju pacyfizm społeczny, nie ma mowy o powszechnej zgodzie co do celów, roli i miejsca RFN w nowym ładzie międzynarodowym. Na to wszystko nakłada się niewydolność systemu opieki społecznej i dramatyczne starzenie się społeczeństwa.

Filarami polityki zagranicznej pozostają partnerskie stosunki z Francją pod rządami Nicolasa Sarkozy'ego i odbudowywane relacje ze Stanami Zjednoczonymi, ale jak się wydaje, to nie wystarczy do rozwiązywania realnych problemów międzynarodowych. W sprawach europejskich A. Merkel konsekwentnie używa

²² H. Schmidt, *Die Deutschen und ihre Nachbarn*, t. 2, Berlin 1990, s. 13.

²³ H-P. Schwarz, *Die Zentralmacht...*, s. 7–23.

²⁴ A. Wolff-Powęska, *Chancen und Risiken der Mittellage der Deutschen*, „WeltTrends” 1994, nr 4, s. 47–60.

sformułowania *in dubio pro Europa*, pokazując tym samym, że interes Unii Europejskiej jest nadrzędny i działania Republiki Federalnej podporządkowane będą integracji europejskiej. Niemcy traktują Unię Europejską niezwykle poważnie, całą swoją przyszłość budują na „projekcie Europa” i nie można tego lekceważyć. Jednakże przypisywanie im intencji „zgermanizowania Europy” jest nadużyciem. Siła przebicia RFN w Unii Europejskiej i chęć kształtowania jej na własną modłę są dalekie od możliwości i oczekiwań berlińskich polityków. Widać to na takich przykładach, jak:

- 1) zniknięcie z języka polityki niemieckiej sformułowań o federacji jako docelowym modelu ustrojowym Unii Europejskiej,
- 2) odrzucenie Traktatu Konstytucyjnego w kształcie proponowanym przez Niemcy,
- 3) odejście od preferowanego przez Berlin systemu tzw. podwójnej większości w procesie podejmowania decyzji w UE,
- 4) osłabienie niemieckich działań na rzecz uprzywilejowanego partnerstwa Rosji z Unią Europejską i zwrócenie większej uwagi na Ukrainę,
- 5) brak efektów w polityce zmniejszenia obciążeń Niemiec na rzecz budżetu UE, postulowanego przez G. Schrödera konsekwentnie od 1998 r.,
- 6) brak sukcesów w reformie Wspólnej Polityki Rolnej niegdyś traktowanej priorytetowo, odejście od proponowanej już w 1994 r. przez W. Schäublego i K. Lamersa koncepcji „twardego jądra” integracji i powtórzony przez J. Fischera w 2001 r. propozycji utworzenia „centrum grawitacyjnego”,
- 7) mniejsza od postulowanych przez RFN liczba urzędników niemieckich pracujących w instytucjach unijnych i uskarżanie się na niedowartościowanie języka niemieckiego jako języka roboczego.

W innych natomiast kwestiach, o które nieustępliwie w Unii walczone, nie zawsze osiągnano sukces. Euro utrudnia prowadzenie polityki proeksportowej. Pakt Stabilności i Wzrostu autorstwa Theo Waigla, który miał dyscyplinować państwa członkowskie do wypełniania tzw. kryteriów konwergencji z Maastricht, w gruncie rzeczy obrócił się przeciwko nim, gdyż nie potrafiono się uporać z utrzymaniem 3-procentowego deficytu budżetowego. Liberalizacja rynku usług wywołała w RFN falę powszechnego niezadowolenia. W sektorze usług pojawiło się napięcie pomiędzy zasadą wolnej konkurencji a niemiecką praktyką subsydiowania przez państwo niektórych usług na poziomie lokalnym, a także fuzji przedsiębiorstw niezgodnie z prawem unijnym.

W RFN od wielu lat toczy się poważna debata na temat jej miejsca i roli Niemiec w Unii Europejskiej, znaczenia integracji dla przyszłości kontynentu europejskiego i wreszcie wpływu integracji na pozycję polityczną i kondycje gospodarczą samych Niemiec w Europie i świecie. Dominują oceny pozytywne. Niemcom odpowiadają wartości, którymi kieruje się Unia, zależy im na stabilności gospodarczej, umocnieniu euro i Jednolitego Rynku Wewnętrznego, budowie społeczeństwa obywatelskiego, zacieraniu różnic w rozwoju regionów oraz na wspólnej polityce zagranicznej, bezpieczeństwa i obrony. Generalnie są zdania,

że tylko w zjednoczonej Europie „mają przyszłość, dobrobyt i bezpieczeństwo”²⁵. Nie oznacza to, że Niemcy są monolitem i nie spierają się w wielu istotnych dla rozwoju Unii sprawach. Proeuropejskie elity są zaniepokojone utrzymywaniem się dość słabego poparcia dla integracji europejskiej w społeczeństwie i zadowolenia z systemu demokratycznego Unii (w 2005 r. 46%). Sondaż przeprowadzony na zlecenie gazety „Die Welt” w początkach 2007 r. pokazał, iż na pytanie, czy UE nie posiada zbyt wiele władzy, „ponieważ większość regulacji prawnych ustalana jest przez Brukselę, a nie przez Berlin”, twierdząco odpowiedziało 62% badanych, tylko 11% było zdania, że UE powinna być jeszcze silniejsza i potężniejsza, nikt natomiast nie uważał, że Komisja Europejska jest „superzrządem” europejskim²⁶. Komentujący te sondaże pokazywali szerokie spektrum poglądów i opinii istniejących w RFN.

Niemcy znajdują się jeszcze na etapie definiowania swojego miejsca w Europie i świecie w skomplikowanych uwarunkowaniach XXI w. Z pewnością będą podejmowały próby wzmocnienia swojej pozycji międzynarodowej w relacjach zarówno transatlantyckich, jak i w Unii Europejskiej. Ale można to określić jako współzawodnictwo w procesie globalizacji, a nie dążenie do hegemonii. Na razie nie są to działania spójne, trudno też mówić o ich jakiejś większej skuteczności. Pewien dramat Niemiec polega tym – co trafnie sformułował znany zachodnioberliński historyk i publicysta Peter Bender jeszcze w 1969 r. – że „Niemcy są za małe, aby włączyć kontynentem i jednocześnie za duże, aby traktować je na równi z innymi”²⁷. Mówiąc konkretnie, Niemcy nie są w stanie narzucić nikomu żadnego porządku europejskiego, ale też bez ich uczestnictwa i aprobaty jakiegokolwiek próby organizacji Europy na nowych zasadach skazane są na niepowodzenie.

²⁵ E. Brok, *Europa nützt uns!*, [w:] *Die neue europäische Union im vitalen Interessen Deutschlands? Studien zu Kosten und Nutzen der Europäischen Union für die Bundesrepublik Deutschland*, red. W. Wessels, U. Diedrichs, Berlin 2006, s. 5–6; W. Wessels, *Deutsche Europapolitik – Strategien für einen Wegweiser: verstärkter Nutzen durch verbesserte Integration*, *ibidem*, s. 136–157.

²⁶ H. Kühne, *Die wachsende Europa-Skepsis der Deutschen: Ursachen und Dimensionen im europäischen Vergleich*, „Internationale Politikanalyse. Europäische Politik”, Friedrich-Ebert-Stiftung, März 2006; „Die Welt”, 17 II 2007; O. Niedermayer, *Die öffentliche Meinung zur künftigen Gestalt der EU. Bevölkerungsorientierungen in Deutschland und den anderen EU-Staaten. Analysen zur europäischen Verfassungsdebatte*, B. 4, ASKO Europa Stiftung, Institut für Europäische Politik, Bonn 2003; F. Pfetsch, *Die EU bedarf Reformen*, „Aus Politik und Zeitgeschichte” 2007, nr 10, s. 1–9.

²⁷ P. Bender, *Deutsche Parallelen. Anmerkungen zu einer gemeinsamen Geschichte zweier getrennten Staaten*, Berlin 1989, s. 217; M. Tomala, *Europejskie Niemcy czy niemiecka Europa*, „Zeszyty Niemcoznawcze PISM” 2007, nr 1, s. 65–83.

Erhard Cziomer

EUROPEJSKI WYMIAR POLITYKI NIEMIEC WOBEC ROSJI I UKRAINY ORAZ JEJ IMPLIKACJE DLA POLSKI

Wprowadzenie

Celem poniższej analizy jest próba syntetycznego przedstawienia w kontekście europejskim polityki Niemiec wobec Rosji i Ukrainy, czyli na tle poszerzającej i reformującej się Unii Europejskiej, złożonej z dwudziestu siedmiu państw (UE-27) oraz Europejskiej Polityki Sąsiedztwa (EPS).

Ograniczone ramy opracowania zmuszają do skoncentrowania się na najważniejszych kwestiach, związanych z głównymi elementami strategii rządu Wielkiej Koalicji CDU/CSU/SPD wobec Rosji i Ukrainy po 2005 r., gdyż mają one pod koniec pierwszej dekady XXI w. pierwszoplanowe znaczenie dla poszukiwań spójnej polityki wschodniej UE i daleko idące implikacje dla interesów Polski.

Opracowanie opiera się na analizie wszelkich dostępnych źródeł, jak również literatury przedmiotu: obcojęzycznej, zwłaszcza niemieckiej oraz polskiej¹.

¹ Zob. głównie źródła i linki internetowe: www.bundesregierung.de oraz www.auswaertiges-amt.de, zwłaszcza dokumentacja – Impressum-web.Archiv 1995–2008. Z nowszych syntez z udziałem autorów niemieckich i zachodnich: *Handbuch der deutschen Außenpolitik*, hrsg. S. Schmidt, G. Hellmann, R. Wolf, Wiesbaden 2007, stąd szczególnie: B. Kerski, *Polen*, s. 405–421; A. Stent, *Russland*, s. 436–454; E. Bos, *Die GUS-Staaten-Ukraine*, s. 455–464; J. Janing, *Europäische Union und deutsche Europapolitik*, s. 747–762; J. Varwick, *Nordatlantische Allianz*, s. 763–778, oraz szereg analiz dostępnych na stronach internetowych takich znanych niemieckich instytutów badawczych, jak swp.berlin.org.de, cap.muenchen.de, dgap.berlin-org.de oraz Uniwersytetu w Bremie www.Polen-Russland-Ukraineanalysen.de. Opracowania polskie, m.in.: *Polska-Niemcy 1945–2007. Od konfrontacji do partnerstwa w Europie. Studia i dokumenty*, red. W. M. Góralski, Warszawa 2007; E. Cziomer, *Voraussetzungen und Folgen der politischen Kontroversen zwischen Deutschland und Polen zu Beginn des 21. Jahrhunderts*, [w:] *Fährmann Grenzlos. Deutsche und Polen im heutigen*

Autor wykorzystał też w dużym stopniu własne obserwacje oraz publikacje z tego zakresu².

Ogólne uwarunkowania i osiągnięcia strategii integracji europejskiej Niemiec po 2005 r.

Powstanie w wyniku przedterminowych wyborów do Bundestagu 18 listopada 2005 r. rządu Wielkiej Koalicji CDU/CSU/SPD na czele z Angelą Merkel, stanowi ważną cezurę polityki wewnętrznej zjednoczonych Niemiec, ale w polityce zagranicznej i europejskiej, w tym zwłaszcza w odniesieniu do dalszego rozwoju UE, można dostrzec wyraźnie tendencję do kontynuacji zasadniczych elementów, zarówno w odniesieniu do rządów CDU/CSU/FDP kanclerza Helmuta Kohla (1990–1998), jak i SPD/Sojusz 90/Zieloni (S90/Z) kanclerza Gerharda Schrödera (1998–2005).

Za nowe uwarunkowania i tendencje w polityki wewnętrznej Niemiec po 2005 r. można uznać przede wszystkim:

- Przekształcenie dotychczasowego, względnie stabilnego systemu czteropartyjnego CDU/CSU, SPD, FDP, S90/Z, w pięciopartyjny. Po wejściu do Bundestagu postkomunistycznej PDS, w nowych krajach związkowych (b. NRD) razem z lewicującymi grupami w starych krajach związkowych, utworzono po zjednoczeniu w latach 2006–2007 nową populistyczną partię – Partię Lewicy (Die Linkspartei) na czele dawnymi przewodniczącymi SPD – Oskarem Lafontainem i PDS – Gregorem Gysi. Partia Lewicy w 2008 r. pierwszy raz w historii RFN wprowadziła do parlamentów krajowych w starych krajach związkowych (Hesja, Hamburg i Dolna Saksonia) swoją reprezentację, komplikując w Hesji i Hamburgu utworzenie stabilnych rządów krajowych. Nie można wykluczyć, że w zbliżających się w 2009 r. wyborach do Bundestagu również będzie trudno wyłonić stabilną większość rządową, po przewidywanym rozpadzie koalicji CDU/CSU/SPD, ze względu na ujawniające się w coraz większym stopniu różnice programowe oraz trudności przy uzgadnianiu wspólnych decyzji politycznych. Może powstać sytuacja, w której dwie największe partie niemieckie – CDU/CSU i SPD – nie zdołają utworzyć już samodzielnie stabilnej większości rządowej na szczeblu federalnym. Hipotetycznie w Niemczech w wyborach do Bundestagu w 2009 r. wylaniają się dwa scenariusze: a) powstanie koalicji CDU/CSU/Sojuz 90/Zielonych i FDP, całkowicie niespójnej programowo; b) utworzenie hybrydowej i jeszcze mniej spójnej koalicji SPD z Partią Lewicową, przy trudnym obecnie do wyobrażenia udziale FDP lub Zielonych.

Europa. Slavische Forschungen und Texte, hrsg. B. Helbig-Mischevski, G. Matuszek, Heidelberg 2008, s. 55–99 (zawiera obszerną bibliografię).

² Zob.: E. Cziomer, *Polityka zagraniczna Niemiec. Kontynuacja i zmiana po zjednoczeniu ze szczególnym uwzględnieniem polityki europejskiej i transatlantyckiej*, Warszawa 2005; idem, *Nowa rola międzynarodowa Niemiec*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2006, nr 4; idem, *Polska i Niemcy wobec wyzwań bezpieczeństwa międzynarodowego XXI wieku*, ibidem.

Obydwa scenariusze nie tylko nie gwarantują stabilności wewnętrznej, ale dodatkowo mogą negatywnie wpłynąć zarówno na realizację polityki integracji europejskiej, jak i na politykę bezpieczeństwa Niemiec. Jako potencjalni partnerzy koalicyjni, zarówno S90/Z, ale przede wszystkim populistyczna i roszczeniowa Partia Lewicy, mogłyby podważyć dotychczasowy konsensus wszystkich sił politycznych w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa Niemiec, jako ważnego członka UE i NATO³.

- Na zasygnalizowany wyżej brak stabilności politycznej nakłada się skomplikowana sytuacja gospodarczo-społeczna Niemiec po 2005 r. Dzięki wdrożeniu najważniejszych postanowień tzw. Agendy 2012 kanclerza Schrödera z 2003 r., w Niemczech nastąpiło oczekiwane ożywienie i wzrost gospodarczy oraz spadek bezrobocia⁴, utrzymują się jednak nastroje pesymistyczne oraz napięcia społeczne ze względu na proces pogłębiania się dysproporcji oraz spadku wynagrodzeń najmniej zarabiających grup społecznych, ale przede wszystkim z powodu poważnej pauperyzacji i degradacji warstwy średniej. Sytuacja społeczno-gospodarcza Niemiec nie ulegnie prawdopodobnie istotnej poprawie przed nadchodzącymi wyborami do Bundestagu w 2009 r., ponieważ musi być dodatkowo rozpatrywana w szerszym kontekście wewnętrznym i międzynarodowym. W aspekcie wewnętrznym chodzi bowiem o kontrowersje między CDU/CSU a SPD wokół kwestii konsolidacji budżetu federalnego i roszczeń niektórych resortów federalnych w stosunku do wzrostu wydatków na cele społeczne w 2009 r. Natomiast w wymiarze międzynarodowym nie można dokładnie określić wszelkich następstw narastającego kryzysu w gospodarce światowej, zwłaszcza amerykańskiej, dla handlu zagranicznego Niemiec – zasadniczego czynnika wzrostu i koła zamachowego.

Już w umowie koalicyjnej z 18 listopada 2005 r. dążenie do odblokowania reformy oraz umocnienia stabilności i pozycji międzynarodowej UE, stanowiło zasadniczy priorytet polityki europejskiej rządu CDU/CSU/SPD⁵. Stosownie do zawartych tam założeń, w odniesieniu do UE inicjatywy rządu CDU/CSU/SPD w ciągu 2006 r. koncentrowały się na rozwiązywaniu następujących kwestii:

- Niemcy odegrały konstruktywną rolę w przyjęciu przez Radę Europejską pod koniec grudnia 2005 r. w Brukseli budżetu UE na lata 2007–2013, starając się uwzględnić zarówno interesy państw dużych, jak i małych i średnich. Preferencje dla współpracy z Francją nie przeszkodziły im w wytrwałym poszukiwaniu kom-

³ Zob.: A. von Lucke, *Die Linksrucklegende*, „Blätter für deutsche und internationale Politik” 2008, nr 3, s. 9–14; G. Neugebauer, *Neue Herausforderungen im Fünf-Parteien-System*, „Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte” 2008, nr 4, s. 8–11.

⁴ Gospodarka niemiecka wykazywała po 2005 r. tendencję wzrostową. Realny wzrost gospodarczy (po spadku do -0,2% w 2003 r.), osiągnął poziom 0,9% w 2005 r., wzrastając następnie do 2,7% w 2006 r. i 2,4% w 2007 r. (prognozy przewidują na 2008 r. utrzymanie się wzrostu na poziomie ok. 1,7% oraz ok. 1,6% na 2009 r.). Równocześnie bezrobocie spadło z 8,9% w 2005 r. do 8,4% w 2007 r., a na 2008 r. prognozuje się jego dalszy spadek do 6,8%, co w liczbach bezwzględnych oznacza ok. 3,5 mln bezrobotnych. Zob. dane i prognozy rządu federalnego. OECD: Deutschlands Wirtschaft auf dem guten Weg-Reformkurs fortsetzen, www.bmwi.de/BMWi/Navigation/Presse/pressemitteilungen,did=243490.html.

⁵ Por. *Koalitionsvertrag zwischen der CDU/CSU und SPD*, Berlin 2005, rozdz. IX.

promisu z Wielką Brytanią oraz uwzględnieniu interesów innych państw, w tym także Polski. Na marginesie należy jednak zauważyć, że o ile początkowo Niemcy liczyły na zmniejszenie własnych wpłat do budżetu UE, to po dokładniejszych analizach okazało się, iż ich wpłaty będą większe o ok. 2 mld euro i rocznie ukształtują się na poziomie ok. 10,5 mld euro. Wysunęło to Niemcy na pierwsze miejsce jako płatnika netto do budżetu UE (0,42 PKB). Równocześnie kanclerz Merkel odstąpiła na rzecz Polski 100 mln euro przyznanych przez Komisję Europejską RFN w ramach funduszy strukturalnych.

- Na powyższym szczycie uwidoczniła się tendencja do powrotu Niemiec do roli pośrednika między różnymi grupami państw UE, przy równoczesnym dążeniu do unikania jednostronnego wiązania się z Francją, jak to miało miejsce w ostatnich latach rządów SPD/S 90/Z kanclerza Schrödera. Oznacza to chęć odzyskania przez Niemcy zdolności do współpracy i aktywnego współdziałania z różnymi grupami państw w ramach UE. Z drugiej jednak strony, po wygraniu wyborów prezydenckich w 2006 r. przez Nikolasa Sarkozy'ego, Francja starała się podejmować szereg inicjatyw w UE bez konsultacji z Niemcami, podkreślając wyraźnie ambicje odgrywania pierwszoplanowej roli w UE również w odniesieniu do nowych krajów członkowskich, w tym także wobec Polski. Na tendencje powyższe nakłada się osobista niechęć panująca pomiędzy Sarkozy'm a Merkel, co prawda oficjalnie ukrywana, aby nadmiernie nie rzutowała na stosunki dwustronne oraz konieczność współdziałania między tymi państwami UE.

- W kwestii dalszego poszerzenia UE Niemcy ostrożnie opowiadały się za kontynuacją rozmów akcesyjnych z Turcją, ale bez precyzowania terminu ich zakończenia. Poparły natomiast, mimo wyraźnych zastrzeżeń, przyjęcie z dniem 1 stycznia 2007 r. w poczet członków UE Bułgarii i Rumunii⁶. Rząd CDU/CSU/SPD doprowadził także do wyraźnej poprawy stosunków transatlantyckich, podejmując zarówno działania na rzecz umocnienia NATO, jak i poprawy relacji UE z USA. Dyplomacja niemiecka działała konsekwentnie na rzecz przewyższenia istniejących różnic i trudności w ramach współpracy dwustronnej z USA. Było to widoczne podczas dwukrotnych spotkań prezydenta Busha z kanclerz Merkel w 2006 r. w Waszyngtonie i Stralsundzie oraz z okazji szczytu G-8 w *Heiligendamm* (2007). Doszło też do licznych spotkań szefów dyplomacji obu państw. Na marginesie warto podkreślić, że ta aktywizacja kontaktów polityczno-dyplomatycznych świadczyła o ostatecznym przewyższeniu w końcowym okresie kanclerstwa Schrödera licznych animozji i kontrowersji niemiecko-amerykańskich z lat 2003–2005. Obecnie o poprawę stosunków z USA zabiegali zarówno główni politycy chadeccy, jak i socjaldemokratyczni. Nie oznaczało to jednak zaakceptowania przez Niemcy polityki unilateralizmu prezydenta G. Busha⁷.

⁶ Por. szerzej: H. Marhold, *Deutsche Europapolitik nach dem Regierungswechsel 2005*, „Integration” 2006, nr 1, s. 3–22; E. Cziomer, *Stan i perspektywy polityki zagranicznej rządu Wielkiej Koalicji CDU/CSU/SPD*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2006, nr 4, s. 27–46.

⁷ E. Cziomer, *Ewolucja polityki transatlantyckiej Niemiec na początku XXI wieku*, „Prace Komisji

Niemcy niezwykle starannie przygotowały program swojej prezydencji w UE w pierwszym półroczu 2007 r.⁸ Równocześnie z upoważnienia Rady UE doprowadziły do stworzenia „potrójnej prezydencji” – łączenia kolejnego przewodnictwa proreformatorskich państw członkowskich – Portugalii (druga połowa 2007 r.) i Słowenii (pierwsza połowa 2008 r.)⁹. Niemcy miały również istotny wpływ na zwołanie konferencji międzyrządowej oraz redagowanie i doprecyzowanie postanowień Traktatu reformującego UE (TR UE), podpisanych ostatecznie 13 grudnia 2007 r. w Lizbonie¹⁰.

Największym sukcesem prezydencji Niemiec w UE w pierwszym półroczu 2007 r. było uzgodnienie na posiedzeniu Rady Europejskiej w Brukseli podstawowych założeń TR UE (21–22 czerwca 2007 r.). Stał się on następnie przedmiotem obrad rozpoczętej już 23 czerwca 2007 r. w Lizbonie konferencji międzyrządowej, której wyniki zatwierdziła w formie tzw. mini traktatu z 18–19 października 2007 r. Rada UE przyjęła ostatecznie 13 grudnia 2007 r. w Lizbonie TR UE (Traktat lizboński).

Negocjacje wokół tego traktatu doprowadziły do kolejnego ostrego spięcia pomiędzy Niemcami a Polską, która w kluczowym momencie, przed przyjęciem założeń tekstu w Brukseli 23 czerwca 2007 r., zagroziła wetem, o ile nie zostaną spełnione jej postulaty. Niemcy wbrew oporowi Polski zdołały jednak przeforsować swoje najistotniejsze postulaty dotyczące reformy UE, czyli:

- 1) utworzenie nowych urzędów prezydenta Rady Europejskiej i Wysokiego Przedstawiciela ds. Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, podnoszące znacznie rangę tego ostatniego jako wiceprzewodniczącego Komisji Europejskiej UE,
- 2) wprowadzenie podwójnej większości przy podejmowaniu decyzji oraz uproszczonego głosowania większością kwalifikowaną,
- 3) zmniejszenie Komisji Europejskiej.

Stanowiło to pomyślną przesłankę do kształtowania przez Berlin bardziej aktywnej polityki wschodniej UE¹¹. W okresie narastających przygotowań do kampanii wyborczej do Bundestagu w 2009 r. strategia rządu CDU/CSU/SPD w stosunku do dalszego rozwoju UE koncentruje się na takich kwestiach dalszego rozwoju UE, jak:

- a) działania na rzecz zakładanego wejścia w życie korzystnego dla Niemiec TR UE, jeszcze przed jesiennymi wyborami do Bundestagu w 2009 r. Na marginesie warto podkreślić, że w kwietniu 2008 r. obie izby parlamentarne w RFN ratyfikowały powyższy traktat. Warto też dodać, że pierwszy raz w historii najnowszej

Środkowoeuropejskiej PAU” (dalej: PKS PAU), t. XII, Kraków 2004, s. 128–148; *USA/Vereinigte Staaten: Beziehungen zwischen USA und Deutschland*, www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Laenderinformation/USA, s. 1–2.

⁸ „Europa gelingt gemeinsam”, Präsidenschaftsprogramm 1. Januar–30. Juni 2007, eu-2007.de, www.eu2007.de/includes/Downloads/Praesidentschaftsprogramm/EU-P-AProgr-d-2911.pdf.

⁹ *Dreierlei EU-Präsidentschaft*, www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Europa/DeutschlandInEuropa/Uebersicht.html.

¹⁰ *Europa gelingt gemeinsam*, Bilanz der Eu-Präsidentschaft, eu-2007.de, www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2007/06/Anlagen/2007-06-27-bilanz-praesidentschaft,property=publicationFile.pdf.

¹¹ Por. szerzej: E. Cziomer, *Polska i Niemcy wobec wyzwań...*, s. 23–24.

RFN jedna z partii zasiadających w Bundestagu – Partia Lewicowa, głosowała przeciw, a dwóch niezależnych deputowanych, wywodzących się z CSU zamierza złożyć skargę na TR do Federalnego Trybunału Konstytucyjnego¹² w celu:

- b) korzystnego dla Niemiec uzgodnienia budżetu na lata 2014–2020,
- c) unikania deklaracji Niemiec w sprawie wszelkich w UE kwestii kontrowersyjnych, w tym również o jej dalszym rozszerzeniu,
- d) zachowania korzystnych regulacji społeczno-gospodarczych w ramach UE, w tym również w zakresie dalszego utrzymania zakazu zatrudniania w Niemczech pracowników z nowych krajów członkowskich UE¹³.

W toku przygotowań (2006), a następnie w okresie sprawowania przewodnictwa w Radzie ds. Ogólnych UE w pierwszej połowie 2007 r., dyplomacja niemiecka zaangażowała się również w podejmowanie inicjatyw na rzecz koncepcji nowej polityki wschodniej UE (NPW UE). Zmierzała ona do nadania spójnego charakteru strategiom UE w następujących obszarach:

- rozbudowa „partnerstwa strategicznego” z Rosją,
- nadanie większego rozmachu EPS wobec krajów Europy Wschodniej (głównie Ukraina i Mołdawia oraz wsparcie demokratyzacji Białorusi), wzmocnienie jej aktywności w rejonie Morza Czarnego oraz na Zakaukaziu, ale z udziałem Rosji,
- włączenie do niej postsowieckich krajów Azji Środkowej¹⁴, co znalazło formalny wyraz w podpisaniu 30 czerwca 2007 r. w Berlinie „Strategii UE wobec Azji Centralnej”. Miała ona jednak w głównej mierze charakter deklaracyjny, ogólnie akcentując między innymi zarówno potrzebę współpracy energetycznej, jak i wdrażanie praw człowieka i wartości demokratycznych¹⁵. Nie wzbudza to jednak nadmiernego entuzjazmu w stosunku do koncepcji NPW UE ze strony istniejących w tych krajach reżymów autorytarnych.

Generalnie można więc stwierdzić, że kompleksowe prace nad koncepcją NPW UE nie zostały zakończone w okresie przewodnictwa Niemiec w Radzie Europejskiej. Jeszcze trudniejsza może się okazać jej praktyczna realizacja. Poniżej przedstawiona więc ona zostanie jedynie w syntetycznym skrócie.

Miejsce Rosji i Ukrainy w niemieckiej koncepcji nowej polityki wschodniej UE

Zasygnalizowane wyżej powstanie koalicji CDU/CSU/SPD w wyniku przedterminowych wyborów do Bundestagu z 18 września 2005 r. nie doprowadziło do

¹² *Das ändert der EU-Reformvertrag*, „Financial Times Deutschland”, 24 IV 2008.

¹³ *Europa gelingt gemeinsam...*

¹⁴ Zob. obszernie analizy i materiały: *Die neue Ostpolitik*, „Internationale Politik” 2007, nr 3, s. 6–115; H. D. Jacobsen, H. Machowski, *Dimensionen einer neuen Ostpolitik der EU*, „Aus Politik und Zeitgeschichte” 2007, nr 10, s. 34 i nast.

¹⁵ www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Europa/Aussenpolitik/Regionalabkommen/Zentralasien-Strategie.

istotnych zmian w stanowisku Niemiec wobec Rosji i Ukrainy. Było to o tyle zrozumiałe, że polityka zagraniczna pozostała w gestii SPD, z której ramienia bliski współpracownik i szef Urzędu Kanclerskiego kanclerza Schrödera – Frank Walter Steinmeier przejął funkcję ministra spraw zagranicznych. Już w umowie koalicyjnej między CDU/CSU a SPD z 18 listopada 2005 r. zwrócono wyraźnie uwagę nie tylko na bilateralny, ale i europejski, a więc unijny wymiar współpracy Niemiec z Rosją i Ukrainą, stwierdzając między innymi:

[...] Opowiadamy się wspólnie z naszymi partnerami europejskimi **za partnerstwem strategicznym z Rosją, które chcemy forsować w płaszczyźnie stosunków dwustronnych oraz na płaszczyźnie UE**. Niemcy mają szczególnie interes w tym, aby trudną modernizację tego kraju wspomagać poprzez wzmocnioną współpracę polityczną, gospodarczą i społeczną. Celem pozostanie Rosja, która będzie się rozwijać i orientować się na wartości będące bliskie Europie, a uwzględniając swoje tradycje przekształci się skutecznie w stabilną demokrację. Chcemy rozbudować handel oraz utworzyć długofalowe partnerstwo energetyczne bez jednostronnego uzależnienia się od Rosji. Rosja pozostanie dla nas ważnym partnerem dla przezwyciężenia wyzwań globalnych i regionalnych, terroryzmu międzynarodowego oraz kształtowaniu stosunków z państwami znajdującymi się w jej sąsiedztwie. Oferty Niemiec i UE odnośnie udzielenia Rosji pomocy w politycznym rozwiązaniu konfliktu czeczeńskiego pozostają nadal w mocy. Chcemy nasze stosunki z Rosją ukształtować w taki sposób, aby naszych wspólnych sąsiadów powiązać w duchu przyjaźni i zaufania.

Stosunki z pozostałymi krajami Europy Wschodniej, krajami południowego Kaukazu i Azji Środkowej chcemy nadal rozbudować na podstawie wspólnych wartości.

Naszym celem pozostanie nadal silne poparcie dla procesu demokratycznych i gospodarczych na Ukrainie. Opowiadamy się za urzeczywistnieniem decyzji UE z 21 lutego 2005 r. odnośnie pokazania drogi zmierzającej do pogłębienia i wzmocnienia powiązań stosunków między UE a Ukrainą. **Opowiadamy się za tym, aby Ukraina odnalazła swoje miejsce w Europie** (podkr. E.C.)¹⁶.

Z powyższych sformułowań wynika jednoznacznie, że rząd CDU/CSU/SPD jasno określił swoje priorytety i preferencje dla „partnerstwa strategicznego” z Rosją, natomiast wobec Ukrainy formułując jedynie długofalową ofertę zbliżenia i wzmocnienia współpracy bez perspektywy jej formalnego członkostwa w UE.

Znaczenie partnerstwa strategicznego z Rosją

Pierwszoplanowe znaczenie Rosji jako sukcesora ZSRR uwidoczniło się bezpośrednio już po zjednoczeniu Niemiec w 1990 r., kiedy to między kanclerzem Helmutem Kohlem a prezydentem Federacji Rosyjskiej (FR) Borysem Jelcynem, nawiązały się bliska współpraca i zaufanie oparte na zażyłych kontaktach osobistych, które trwały do końca lat 90. Natomiast pierwsze kontakty ich następców Gerharda Schrödera i Władimira Putina, w 1999 r., początkowo bynajmniej nie wskazywały na tak bezpośredni i osobisty charakter. Do ich ożywienia doszło dopiero po wizycie Putina w Berlinie w czerwcu 2000 r. W latach 2000–2005, czyli do końca kan-

¹⁶ *Koalitionsvertrag zwischen der CDU/CSU und SPD...*, s. 122.

clerstwa Schrödera, współpraca niemiecko-rosyjska nabrała ogromnego rozmachu i strategicznego charakteru, zarówno w aspekcie dwustronnym, jak i europejskim. Jej zewnętrznym wyrazem było przejście przez Schrödera po zakończeniu kadencji kanclerskiej późną jesienią 2005 r., z inicjatywy Putina kontrowersyjnej funkcji przewodniczącego Rady Nadzorczej Gazociągu Północnego. Schröder rozbudował system lobbingu wokół Gazociągu Północnego w Niemczech i całej Europie Zachodniej¹⁷. Relacje między nową kanclerz Angelą Merkel a prezydentem Putinem nie były już tak bliskie i bezpośrednie jak z dotychczasowym kanclerzem, ale zarówno podczas wizyty inauguracyjnej na początku stycznia 2006 r. w Moskwie, jak i podczas konsultacji niemiecko-rosyjskich (w połowie kwietnia 2006 r. w Tomsku, wizycie Putina w Dreźnie na początku października 2006 r. oraz rok później – jesienią 2007 r. w Wiesbaden podczas „Dialogu petersburskiego”), mimo określonej krytyki i ujawniających się wyraźnie tendencji autorytarnych w polityce wewnętrznej Rosji, nie podważono jednak istoty „partnerstwa strategicznego” między Rosją a Niemcami¹⁸. Niemcy nie tylko kontynuowały współpracę bilateralną z Rosją, ale też dążyły do umocnienia jej powiązań z UE. Celowi powyższemu służyła wypracowana w 2005 r. przy udziale oraz zaangażowaniu Niemiec strategia tzw. mapy drogowej (*Road Map*) UE wobec Rosji, która miała obejmować cztery wspólne zakresy współpracy: 1) gospodarkę, 2) wolność, bezpieczeństwo i wymiar sprawiedliwości, 3) bezpieczeństwo zewnętrzne, 4) badania, kształcenie i kulturę¹⁹. Wdrożenie założeń mapy drogowej mogło jednak nastąpić dopiero w ramach nowego układu o partnerstwie i współpracy UE z Rosją. Dotychczasowy układ UE–Rosja z 1994 r. zachowywał bowiem swą ważność tylko do 1 grudnia 2007 r. Pod koniec 2006 r. przyjęcie takiego układu przez Radę Europejską w Helsinkach zablokowała Polska, ze względu na utrzymanie przez Rosję embarga na dostawę polskiej żywności oraz odnowę włączenia do niego postanowień tzw. karty solidarności energetycznej w relacjach z UE. W praktyce doprowadziło to zgodnie z regulacjami traktatowymi do automatycznego przedłużenia ważności układu z 1994 r. po 1 grudnia 2007 r.²⁰

Mimo szeregu zabiegów nie udało się rządowi CDU/CSU/SPD w okresie prezydentury Niemiec w UE w pierwszym półroczu 2007 r. doprowadzić do uzgodnienia warunków zawarcia przez UE z Rosją nowego układu o partnerstwie i współpracy. Niemcy musiały poprzeć sprzeciw Polski wobec zawarcia nowego układu

¹⁷ G. Schröder, *Entscheidungen. Mein Leben in der Politik*, Ullstein Bucher 2007. Po wyborach prezydenckich w 2008 r. Schröder pozostaje nadal w bliskich kontaktach z premierem W. Putinem i kołami gospodarczo-politycznymi Rosji. W dodatku za osiągnięcia „naukowe”, zawarte w cytowanych wyżej pamiętnikach, został przyjęty pod koniec maja 2008 r. w poczet członków wydziału nauk społecznych Akademii Nauk Rosji; krytyczna ocena: R. Woś, *Jak Rosja uwiodła Gerharda Schrödera*, „Dziennik”, 31 V–1 VI 2008.

¹⁸ *Konsultationen in Tomsk*, „Russland-Analysen” 2006, nr 97.

¹⁹ Zob. szerzej: H. Adomeit, R. Lindner, *Die „Gemeinsamen Räume”. Russlands und die EU. Wunschbilder und Wirklichkeit*, „SWP Studien” 2005, nr 34; E. Cziomer, *Rosja jako partner strategiczny Niemiec. Wyzwania i problemy współpracy niemiecko-rosyjskiej na początku XXI wieku*, „Prace Komisji Środkowoeuropejskiej”, t. 15, Kraków 2007, s. 125–146.

²⁰ Ch. Meier, *Deutsche Russlandpolitik zu Beginn des 21. Jahrhunderts. Kontinuität und Wandel*, „Kraakowskie Studia Międzynarodowe” 2006, nr 4, s. 230 i nast.

UE–Rosja, gdyż ani ekipa Putina nie była skłonna pójść na ustępstwa w kwestii embargo polskiego, ani też nie była zainteresowana kompromisem w sprawach nowych regulacji prawnych dotyczących bezpieczeństwa energetycznego, w tym prawnego uregulowania dostępu firm z UE do eksploatacji surowców energetycznych i szlaków tranzytowych w Rosji. Niemcy jednak nie zrezygnowały w 2008 r. z podpisania nowego układu UE–Rosja, który miał potwierdzić „partnerstwo strategiczne” UE z Rosją²¹. Sytuacja powyższa nie uległa zmianie w momencie pisania niniejszego tekstu wiosną 2008 r., ponieważ kolejnym wetem w sprawie podpisania nowego układu UE z Rosją zagroziła Litwa. Uwidoczniło to kolejny raz niezdolność krajów UE-27 do zgodnego podejmowania decyzji i negatywnie zostało ocenione przez jej odpowiedzialnego komisarza ds. stosunków zewnętrznych UE – Benity Ferrero-Waldner²². Po wyczerpujących dyskusjach między państwami członkowskimi Litwa zrezygnowała 27 maja 2008 r. z groźby użycia weta, a ministrowie spraw zagranicznych UE-27 udzielili Komisji Europejskiej mandatu do rozpoczęcia oficjalnych rozmów z Rosją w celu wynegocjowania nowego układu o partnerstwie i współpracy²³. Decyzję taką podjęto formalnie na szczycie Rosja–UE pod koniec czerwca 2008 r.²⁴

W ocenach niemieckich na tle postępujących procesów globalizacji, UE-27 i Rosja są na siebie skazane ze względów geopolityczno-strategiczných oraz gospodarczych. Obszar UE-27 zajmuje pierwszoplanowe miejsce we współpracy gospodarczej Rosji z państwami wysokorozwiniętymi. Ilustrują to między innymi następujące dane:

- państwa UE-27 partycypowały w 2007 r. w 52% wszystkich obrotów towarowych Rosji oraz w 60% jej inwestycji zagranicznych,
- Rosja pokrywa zapotrzebowanie krajów UE-27 na ropę naftową w ok. 20% i gaz ziemny w ok. 40%, osiągając ze względu na wzrost cen surowców energetycznych znaczne nadwyżki w bilansie handlu zagranicznego,
- po USA i Chinach Rosja jest trzecim co wielkości partnerem handlowych UE-27.

Przesądza to o konieczności wyważenia interesów oraz stworzenia długofalowych podstaw współpracy między UE-27 a Rosją²⁵.

W najnowszej publikacji Europejskiej Rady Spraw Zagranicznych UE w Londynie (2008) przedstawia się bardzo zróżnicowane interesy i cele polityki państw członkowskich UE-27 wobec Rosji, szeregując je w siedmiu kategoriach:

1) największe kraje członkowskie UE-27: Niemcy wraz Francją, Włochami i Hiszpanią, określa się mianem „partnerów strategicznych”, czyli najbliższej współpracujących z Rosją.

²¹ H. J. Spanger, *Partnerschaft: strategisch, pragmatisch oder selektiv? EU und Russland auf der Suche nach einem neuen Vertrag*, HSKF Standpunkte, nr 6, Frankfurt am Main 1996, s. 1–12.

²² B. Ferrero-Waldner, *Russland ist klüger als die EU*, „Der Tagesspiegel”, 5 V 2008.

²³ *Unia zatwierdza mandat na negocjacje z Rosją*, „Gazeta Wyborcza”, 27 V 2008.

²⁴ *UE–Rosja: miło, bez konkretów*, „Gazeta Wyborcza”, 28–29 VI 2008.

²⁵ H. D. Jacobsen, H. Machowski, *Dimensionen...*

Do pozostałych kategorii państw członkowskich UE, w zależności od określonego **stopnia nastawienia: od przychylnego do negatywnego wobec Rosji** (podkr. E.C.), autorzy zaliczają:

- 2) „konie trojańskie Rosji” (Grecja i Cypr),
- 3) „przyjaźni pragmatycy” (Austria, Belgia, Bułgaria, Finlandia, Luksemburg, Malta, Portugalia, Słowacja, Słowenia, Węgry),
- 4) „chłodni pragmatycy” (Czechy, Dania, Estonia, Holandia, Irlandia, Łotwa, Rumunia, Szwecja, Wielka Brytania),
- 5) „wojownicy nowej zimnej wojny” (Litwa i Polska).

Za przesłanki dobrych relacji na zasadzie „strategicznego partnerstwa” Niemiec z Rosją przytacza się następujące argumenty:

- największy partner handlowy Rosji (łączna wartość obrotów towarowych w 2006 r. wyniosła 57,7 mld euro),
- najważniejszy rynek zbytu rosyjskiego gazu (43%),
- piąty największy inwestor w Rosji: wartość inwestycji w 2006 r. (5,2 mln dolarów, skumulowana od 1992 r. wyniosła 12 mld dolarów),
- silne partnerstwo polityczne i wysoka wiarygodność w Moskwie.

Natomiast za przykłady preferencji politycznych Niemiec wobec Rosji uznaje się między innymi następujące fakty:

- prawie 360 tys. Rosjan odwiedziło Niemcy w 2006 r.,
- Niemcy to najważniejszy zwolennik integracji z Rosją,
- sprzeciw wobec pełnego rozdzielenia własności unijnych firm energetycznych,
- promowanie priorytetowego traktowania Rosji w polityce wschodniej,
- koalicja z SPD ogranicza możliwość redefinicji polityki wobec Rosji przez kanclerz Merkel,
- budowa Gazociągu Północnego.

Postuluje się jednak, mimo występujących różnic interesów między poszczególnymi grupami państw członkowskich UE-27, konieczność wypracowania skuteczniejszej i spójnej polityki całej UE wobec Rosji, ponieważ w przeciwnym wypadku Rosja, rosnąca w potęgę w XXI w., będzie wykorzystywała istniejące zróżnicowanie między członkami UE-27 do własnych strategicznych i taktycznych celów²⁶.

W większości publikacji niemieckich podkreśla się zarówno przychylnie stanowisko większości społeczeństwa oraz głównych sił politycznych Niemiec wobec Rosji ze względu na jej zdecydowane poparcie jako sukcesora ZSRR zjednoczenia Niemiec w 1990 r., jak i umiejętność wypracowania do początku XXI w. między obu krajami skutecznych form powiązań i współpracy gospodarczej, politycznej, naukowej, kulturalnej oraz w zakresie kontaktów społecznych. Należy tu zauważyć, że Niemcy były w 2005 r. najważniejszym partnerem handlowym Rosji, a ich eksport do tego kraju wynosił 13,4%, wyprzedzając Chiny i Ukrainę, których ob-

²⁶ M. Leonard, N. Popescu, *Rachunek sił w stosunkach Unia Europejska–Rosja*, Warszawa 2008, s. 42–74. M. Leonard pełnił funkcję dyrektora Europejskiej Rady Spraw Zagranicznych w Londynie.

roty na poziomie ok. 8% stawiały je na 2. i 3. miejscu. Z kolei Rosja zajmowała na liście importerów do Niemiec 10. miejsce, a eksporterów 13. W latach 2003–2005 eksport niemiecki do Rosji wzrósł o 50% i tendencja zwykła zachowała się także w następnych latach. Między obu krajami istnieje wiele połączeń lotniczych i morskich. Poza regularnymi rocznymi konsultacjami między rządami z udziałem kanclerza i prezydenta Rosji, do ważniejszych instytucji niemiecko-rosyjskich należą przede wszystkim: Grupa Robocza „Polityka Bezpieczeństwa”, Mieszana Grupa Robocza Wysokich Przedstawicieli Niemiec i Rosji do spraw kooperacji w zakresie gospodarki i finansów, Komitet Wschodni Gospodarki Niemieckiej, Biura Popierania Gospodarki Wielu Krajów Związkowych, które w 2007 r. utworzyły Niemiecko-Rosyjską Izbę Handlową, struktury dialogu społecznego: „Dialog petersburski” i „Forum Niemiecko-Rosyjskie”, przedstawicielstwa 6 niemieckich fundacji politycznych oraz Niemiecko-Rosyjska Wymiana Młodzieży. W dziedzinie szkolnictwa wyższego zawarto ponad 500 porozumień o współpracy, którym towarzyszy wiele wspólnych inicjatyw z zakresu wymiany naukowej i kulturalnej. Do Niemiec przeniosło się w ostatnich 20 latach ok. 2,5 mln mieszkańców ZSRR/Rosji, w tym głównie Niemców rosyjskich i małżeństw mieszanych. W samym Berlinie żyje ponad 100 tys. Rosjan. Na tle powyższych powiązań podkreśla się potrzebę zacieśnienia współpracy z Rosją nie tylko ze strony Niemiec, ale i całej UE. Wynika to między innymi z koniecznością ożywienia współdziałania z Rosją w rozwiązywaniu lub zwalczaniu takich kwestii regionalnych i globalnych, jak: niebezpieczeństwo rozszerzania się broni nuklearnej, międzynarodowy terroryzm, handel narkotykami, zmiana globalnego klimatu. Niemcy posiadają niezbędne doświadczenia oraz infrastrukturę do kontaktów z Rosją, które mogą okazać się przydatne dla całej UE²⁷.

Już w latach 2005–2007 specjaliści niemieccy, nie przemilczając narastania negatywnych tendencji autorytarnych w polityce wewnętrznej Rosji (idea „suwerennej demokracji” Władysława Surkowa – głównego doradcy prezydenta Rosji) podczas dwóch kadencji W. Putina (2000–2008), dostrzegali jednak, między innymi dzięki korzystnemu popytowi na rosyjskie surowce energetyczne na rynkach światowych, systematyczny wzrost jej roli i znaczenia międzynarodowego²⁸. Z drugiej jednak strony widziano też trudność oparcia stosunków Niemiec i UE z Rosją na wspólnych wartościach, gdyż Putin i rosyjskie elity nie akceptują szerzej zachodnich, w tym także europejskich, wartości demokratycznych. W swojej polityce wobec UE są wprawdzie gotowi przestrzegać selektywnie przyjęte zobowiązania prawne, ale w praktyce kierują się przede wszystkim własnymi interesami Rosji. UE realnie nie ma zaś możliwości narzucenia Rosji swoich ogólnych wartości demokratycznych i dlatego musi dążyć do zawarcia wielu rozwiązań kom-

²⁷ M. Buhbe, *Grundzüge einer deutschen Russland-Strategie*, „Kompass 2020. Deutschland in den internationalen Beziehungen. Ziele, Instrumente Perspektiven”, Friedrich Ebert Stiftung, Bonn 2007, s. 3–5.

²⁸ P. W. Schulze, *Russlands Rückkehr als Machtfigur der europäischen und internationalen Politik*, „Internationale Politik und Gesellschaft” 2007, nr 3, s. 114–130.

promisowych²⁹. Stanowisko powyższe podzielał w pełni wiosną 2008 r. niemiecki wiceminister spraw zagranicznych, odpowiedzialny za sprawy UE Günter Gloser. Stwierdził bowiem, że mimo różnic w podejściu UE i Rosji do interpretacji takich wartości i zasad ich funkcjonowania systemów politycznych, jak demokracja, pluralizm, wolność zgromadzeń, wolne media, prawa człowieka itp., obie strony są zmuszone do partnerskiego współdziałania w rozwiązaniu wyzwań regionalnych i globalnych (np. zwalczanie terroryzmu międzynarodowego, ochrona klimatu, nieproliferaacja broni nuklearnej). Oznacza to w praktyce, że dla polityki „partnerstwa strategicznego” UE z Rosją nie ma praktycznie żadnej alternatywy³⁰. Na potrzebę jej kontynuacji w odniesieniu do Niemiec i Rosji wskazywali w licznych wypowiedziach główni politycy obu państw podczas sondażowej wizyty kanclerz A. Merkel w Moskwie na początku marca 2008 r., bezpośrednio po wyborze nowego prezydenta Rosji – Dmitrija Medwediewa³¹.

Próbę nadania nowej wykładni stosunków UE z Rosją podejmował od dłuższego czasu również wicekanclerz i minister spraw zagranicznych F. W. Steinmeier. Już na początku prezydentury Niemiec w marcu 2007 r. głosił on potrzebę wypracowania nowej polityki wschodniej UE, kierując się mottem „współzależność przez integrację” (*Verpflichtung durch Integration*)³². Pierwszoplanowym elementem tej koncepcji było włączenie Rosji do nowej polityki wschodniej UE. Nie kwestionując tendencji autorytarnych w Rosji, rok później w marcu 2008 r., Steinmeier opowiadał się za koncepcją współpracy partnerskiej z Rosją na zasadach „wzajemnej współzależności” (*gegenseitige Verflechtung*), która w perspektywie średnio- lub długofalowej doprowadzi to do wzrostu wzajemnego zaufania, zbliżenia oraz udoskonalenia form i zasad współpracy. W tym kontekście Steinmeier zaproponował podjęcie rzeczowych rozmów UE–Rosja na tematy historyczne i współczesne, które od dłuższego czasu stanowią przedmiot rozmów różnych gremiów niemiecko-rosyjskich. Zaliczył do nich między innymi takie kwestie przyszłościowe, jak: polityka energetyczna, ochrona klimatu i środowiska naturalnego, ochrona zdrowia, demografia, kształcenie i badania naukowe i szereg innych³³.

Po zasygnalizowanej już wcześniej kurtuazyjnej wizycie kanclerz Merkel w Moskwie w marcu 2008 r., tuż po wyborze nowego prezydenta Rosji Medwie-

²⁹ H. Timmermann, *Die deutsch-russischen Beziehungen im europäischen Kontext*, „Internationale Politik und Gesellschaft” 2007, nr 1, s. 101–122.

³⁰ G. Gloser, „Die europäische Partnerschaft mit Russland”, wykład wygłoszony w Sztokholmie, www.auswaertiges-amt-de/diplo/de/infoservice/Presse/reden.

³¹ „Merkel sondierte in Moskau”, www.uni-kassel.defb5/frieden/regionen/Russland/merkel.html (11 III 2008).

³² F. W. Steinmeier, *Verpflichtung durch Integration. Eine neue Phase der Ostpolitik der EU. Nicht-Abgrenzung, sondern Vernetzung lautet das Gebot der Globalisierung*, „Internationale Politik” 2007, nr 3, s. 6–11.

³³ F. W. Steinmeier, „Auf dem Wege zu einer europäischen Ostpolitik. Die Beziehungen Deutschlands zu Russland und den östlichen Nachbarn”, Rede anlässlich der Podiumdiskussion bei der Willy-Brandt-Stiftung 4. März 2008, www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Infoservice/Presse/Reden; i d e m, „Russland, Europa und die Welt – Perspektiven der Zusammenarbeit in globalen Sicherheitsfragen”, Rede auf der 42. Münchner Konferenz für Sicherheitspolitik, 5. Februar 2006, www.auswaertiges-amt.de/infoservice/presse/presse/_archiv?archiv_id.

diewa w połowie maja tego roku, Steinmeier przebywał z oficjalną wizytą w Rosji. W rozmowach z rosyjskim ministrem spraw zagranicznych S. Ławrowem i nowym prezydentem Steinmeier przedstawił propozycję zawarcia niemiecko-rosyjskiego „partnerstwa modernizacyjnego”³⁴. Winna ona zmierzać do zacieśnienia współpracy w takich dziedzinach, jak: praworządność, współczesne zarządzanie i polityka zdrowotna. Medwediew przyjął również zaproszenie do złożenia pierwszej oficjalnej wizyty zagranicznej w Niemczech jako pierwszym kraju UE w czerwcu 2008 r.³⁵ Przy okazji swych rozmów w Moskwie Steinmeier podkreślił również konieczność szybkiego wznowienia rozmów i uzgodnienia układu o partnerstwie i kooperacji UE–Rosja.

Miejsce Ukrainy w niemieckiej strategii nowej polityki wschodniej UE

Zasygnalizowane wyżej preferencje Niemiec dla polityki „partnerstwa strategicznego” z Rosją od początku XXI w. osłabiały zakres ich współpracy z innymi państwami Wspólnoty Niepodległych Państw (WNP), w tym także z Ukrainą³⁶. Przy dużym zaangażowaniu Niemiec Komisja Europejska zdecydowała się w 2003 r. na włączenie tych krajów do koncepcji tzw. Szerszej Europy, przekształconej w 2004 r. w Europejską Politykę Sąsiedztwa (EPS). Nie obejmowała ona Rosji, aspirującej ze względu na obszar, potencjał ekonomiczny i znaczenie międzynarodowe do partnerstwa strategicznego z UE, oferowała natomiast Ukrainie, Moldawii, Białorusi (ale dopiero po przeprowadzeniu reform) oraz pozostałym postsowieckim krajom Zakaukazia i Azji Środkowej, przed wszystkim wsparcie procesu transformacji oraz luźne powiązanie z Europejskim Obszarem Gospodarczym (EOG), ale nie stwarzając im nawet długofalowej perspektywy członkostwa w UE³⁷. Było to ogromne rozczarowanie, szczególnie dla Ukrainy, która po „pomarańczowej rewolucji” pod koniec 2004 r., choć niekonsekwentnie³⁸, przeprowadziła jednak w latach 2005–2006 serię reform gospodarczych i politycznych. Na marginesie należy podkreślić, że rząd SPD/S90/Z z pewnym opóźnieniem zaangażował się w proces stabilizacji na Ukrainie na przełomie 2004/2005 r. Stało się to między

³⁴ F. W. Steinmeier, „Für eine deutsch-russische Modernisierungspartnerschaft”. Rede am Institut für Internationale Beziehungen der Ural-Universität Jekaterinburg, www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Infoservice/Presse/Reden.

³⁵ „Enge deutsch-russische Beziehungen fortführen”, www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/AA/BM-Reisen/2008/R.

³⁶ Por. szerzej ekspertyzę: E. Cziomer, *Nowe elementy w polityce Niemiec wobec Rosji i Ukrainy*, „Opinie” 1999, nr 31, s. 36; idem, *Polityka Republiki Federalnej Niemiec wobec Wspólnoty Niepodległych Państw u progu XXI wieku ze szczególnym uwzględnieniem miejsca i roli Rosji*, „Państwo i Społeczeństwo” 2001, nr 1, s. 59–78.

³⁷ *Partner oder Beitrittskandidaten? Die Nachbarschaftspolitik der Europäischen Union auf dem Prüfstein*, hrsg. M. Kopmann, Ch. Lequesne, Baden-Baden 2006.

³⁸ R. Lindner, *Das Ende von Orange. Die Ukraine in der Transformationskrise*, „SWP Studien” 2006, nr 20.

innymi w wyniku oddziaływań polityków polskich, którzy skłonili kanclerza Schrödera do przeprowadzenia rozmów telefonicznych z prezydentem Putinem, co przyczyniło się w pewnym stopniu do opanowania sytuacji kryzysowej w Kijowie. Ponadto dyplomacji polskiej udało się pozyskać do mediacji w Kijowie zarówno Wysokiego Przedstawiciela UE ds. WPZiB Javierę Solanę, jak i doprowadzić potem do wizyty w Kijowie ministra spraw zagranicznych RFN – Joschki Fischera³⁹. W tym miejscu warto dodać, że w tym samym czasie wybuchła afera związana z wizami do Niemiec – w sprawę zamieszana była mafia ukraińska w Kijowie, wykorzystująca brak odpowiedniego nadzoru konsularnego ze strony RFN przy wydawaniu dokumentów. Wysłunięto wówczas w mediach i na forum Bundestagu poważne zarzuty przeciwko MSZ i osobiście Fischerowi, który na wiosnę 2005 r. musiał zeznawać przed specjalną komisją śledczą Bundestagu⁴⁰. Jak się okazało, był to początek końca jego kariery jako najbardziej popularnego w latach 1998–2005 polityka niemieckiego.

Ostatecznie zarówno rząd SPD/S90/Z, jak i rząd CDU/CSU/SPD poparły postanowienia 10-punktowego „Planu działania UE – Ukraina” z 21 lutego 2005 r., który postulował wdrożenie do 2008 r. 17 priorytetów w reformach z zakresu stabilności demokracji, prawa, ochrony środowiska (w tym bezpieczeństwa energii atomowej w Czarnobylu), zwalczania korupcji i innych szczegółowych kwestiach polityki wewnętrznej i zagranicznej. W ocenie specjalistów niemieckich, plan nie stwarzał jednak ani realnej perspektywy przyspieszenia reform i wsparcia finansowego, ani też stowarzyszenia Ukrainy z UE. Dlatego też nie został przyjęty entuzjastycznie na Ukrainie, gdyż poza ogólnymi wskazówkami, nie przyczynił się do udzielenia jej efektywnej i realnej pomocy w przyspieszeniu procesu jej transformacji systemowej⁴¹.

Na marginesie warto zauważyć, że na przełomie 2005/2006 r. w łonie Wielkiej Koalicji doszło do przejściowych, choć nieznacznych kontrowersji między Urzędem Kanclerskim a MSZ w sprawie taktyki Niemiec w kształtowaniu przyszłej polityki wschodniej UE. Kanclerz Merkel, wraz z CDU, preferowała większe otwarcie na kraje Europy Wschodniej, w tym również na Ukrainę, a minister spraw zagranicznych Steinmeier i jego współpracownicy z SPD niezmiennie głosowali za utrzymaniem i umocnieniem „partnerstwa strategicznego” z Rosją. Ostatecznie przewagę uzyskała druga opcja, koncentrująca się na rozbudowie współpracy z Rosją, choć równocześnie w momencie przejścia przewodnictwa w Radzie Europejskiej w pierwszym półroczu 2007 r., dyplomacja niemiecka zdawała sobie sprawę z tego, że należy odejść od zbyt jednostronnej preferencji współpracy z Rosją, doprowadzając do ożywienia dialogu UE z Ukrainą i Moldawią oraz sformułowania ogólnych założeń strategii UE wobec postsowieckiej Azji Środkowej⁴².

³⁹ H. Timmermann, *Die deutsch-russischen Beziehungen...*, s. 108.

⁴⁰ *Visa-Affäre, Gelassenheit und Selbstkritik bei den Grünen*, „Financial Times Deutschland”, 7 IV 2005.

⁴¹ E. D. Stratenschulte, *Ukraine. „Und jetzt Aktion“*. *Die Aktionspläne der Europäischen Nachbarschaftspolitik*, „Osteuropa” 2005, nr 2, s. 15–23.

⁴² I. Kempe, *Eine neue Ostpolitik? Prioritäten und Realitäten der deutschen EU-Ratspräsidentschaft*,

W tym kontekście warto zaznaczyć, że już podczas wizyty w Kijowie 28 lutego 2006 r. minister Steinmeier dostrzegł potrzebę większego wsparcia Niemiec i UE dla Ukrainy. Miało temu służyć przyznanie Ukrainie w latach 2005–2006 w ramach programu „Transform” pomocy w wysokości 114 mln euro oraz poparcie jej zabiegów o uzyskanie statusu państwa o gospodarce rynkowej⁴³. Niemcy podtrzymały również w 2008 r. swoje dotychczasowe stanowisko wobec Ukrainy. Przyznają jej bowiem w EPS UE kluczowe miejsce wśród krajów postsowieckich, traktując jako ważny element przyszłej NPW UE. Równocześnie jednak odmawiają jej zarówno stowarzyszenia, jak i perspektywy członkostwa w UE. Natomiast w analizach specjalistycznych nie wyklucza się możliwości hipotetycznego przystąpienia pod pewnymi warunkami do UE ok. 2020 r.⁴⁴ Ze względu na określony postęp w procesie transformacji systemowej w latach 2007–2008, Niemcy są skłonne przyznać Ukrainie uprzywilejowaną współpracę w ramach EPS, nadal jednak nie precyzując perspektywy jej członkostwa w UE. Na łączną kwotę 125,6 mld euro funduszy EPS, przeznaczonych w latach 2007–2010 dla wszystkich postsowieckich państw Europy Wschodniej i Zakaukazia, na Ukrainę przypadło najwięcej, bo aż 494 mln euro. Niemcy jednak bardzo wstrzemięźliwie reagowały na współpracę grupy GUAM, zmierzającej do osłabienia pozycji Rosji w polityce energetycznej w rejonie Morza Kaspijskiego, postulując ustanowienie bardziej harmonijnej współpracy wszystkich państw w rejonie Morza Czarnego z Rosją.

Na marginesie warto podkreślić, że na szczycie NATO w Bukareszcie w kwietniu 2008 r. Niemcy i Francja przeciwstawiły się włączeniu Ukrainy i Gruzji do oficjalnego programu przygotowań krajów do członkostwa w NATO.

Implikacje dla Polski wynikające z polityki Niemiec wobec Rosji i Ukrainy

Ze względu na odmienne położenie geopolityczne, potencjał gospodarczy oraz rolę Niemiec i Polski w UE, w odniesieniu do Ukrainy analizy polsko-niemieckie różniły się zasadniczo. W 2004 r. w ujęciu syntetycznym różnice powyższe sprowadzono w analizie do następujących punktów:

- Ukraina jest dla Niemiec mniej ważna politycznie i gospodarczo, a dla Polski to partner strategiczny,
- w kontekście relacji z Rosją dla Polski *Ukraina first*, dla Niemiec – *Rosja first*,
- perspektywa członkostwa Ukrainy w UE ma dla Polski przesądzające znaczenie strategiczne, dla Niemiec ograniczone i bliżej niesprecyzowane,

„CAP Analyse” 2007, nr 6, s. 59–64.

⁴³ F. W. Steinmeier, *Deutschland, die Europäische Union und die Ukraine in Europa*, www.auswaertiges-amt.de/www/de/infoservice/presse/presse_archiv?archiv_id.

⁴⁴ B. Lipert, *Europäische Nachbarschaftspolitik: viele Vorbehalte einige Fortschritte- unsicher Perspektiven*, Bonn 2008, s. 12 i nast.

- w okresie przejściowym Niemcy są za uszczelnieniem, a Polska za rozluźnieniem granicy z Ukrainą.

Wspólne dla Polski i Niemiec jest jednak generalne zainteresowanie powodzeniem reform, stabilizacją polityczną i gospodarczą, istnieje też wiele wspólnych tematów szczegółowych z zakresu transportu, energetyki, bezpieczeństwa itp.⁴⁵ Można stwierdzić ogólnie, że w latach 2005–2007 Niemcy zachowały wstrzeźliwe stanowisko wobec euroatlantyckich aspiracji Ukrainy. Niosło to w ujęciu syntetycznym określone implikacje dla Polski:

- zaangażowanie się Polski w powodzenie „pomarańczowej rewolucji” na Ukrainie przyniosło jej doraźnie uznanie w Niemczech i całej UE. Po wizycie w Berlinie na początku lutego 2005 r. prezydent W. Juszczenko bardzo liczył na wsparcie Niemiec, mianując między innymi byłego ambasadora RFN w Kijowie Dietmara Stündemanna, swym najbliższym doradcą w sprawach UE. Natomiast częściowe zaprzepaszczenie efektów „pomarańczowej rewolucji” w latach 2006–2007 postawiło w Berlinie pod znakiem zapytania zbyt ambitne cele Ukrainy w odniesieniu do UE⁴⁶,
- napięcia i kontrowersje polsko-niemieckie w latach 2005–2007 oraz towarzysząca im izolacja Polski na różnych forach unijnych nie sprzyjały wsparciu przez Niemcy polskich zabiegów związanych z przyspieszeniem procesu integracji Ukrainy z UE⁴⁷. Poparcie Polski dla zbliżenia Ukrainy do UE miało zatem w dużej mierze wydźwięk deklaracyjny, natomiast analizy zachodnie wskazywały, że Ukraina może najwyżej liczyć na utworzenie „strefy wolnego handlu”⁴⁸, bądź bliżej nieokreśloną formę „uprzywilejowanego partnerstwa z UE”⁴⁹,
- zmiana koalicji rządowej w Polsce w jesieni 2007 r. doprowadziła do pozytywnej zmiany w relacjach polsko-niemieckich, głównie w sferze stylu i otwartego charakteru kontaktów wzajemnych. Zarzucono spory i konfrontacje (np. wokół Centrum Przeciwno Wypędzeniom czy wokół budowy Gazociągu Północnego), jednak nie pozwoliło to na podjęcie ostatecznych decyzji w żadnej z tych spraw⁵⁰,
- ogólna poprawa relacji Polski z Niemcami i Rosją pozwoliła również na podjęcie konsultacji polsko-niemieckich przez ministra Steinmeiera w Polsce w kwietniu 2008 r. oraz dyskusji na temat NPW UE. W przeddzień przyjazdu na konsultacje do Polski (w Chobielinie k. Bydgoszczy i Warszawie) w wywiadzie dla „Dzien-

⁴⁵ M. Fałkowski, K. O. Lang, *Wspólne zadania. Polska, Niemcy i Ukraina w przeobrażającej się Europie*, Warszawa 2004.

⁴⁶ R. Lindner, *Das Ende von Orange, Die Ukraine in der Transformationskrise*, „SWP-Studien” 2006, nr 20.

⁴⁷ B. Koszeł, *Polska, Niemcy a europejskie aspiracje Ukrainy*, „Przegląd Zachodni” 2008, nr 2, s. 131–150.

⁴⁸ D. Lame, *Perspektiven der ukrainischen Beziehungen mit der EU. Freihandel statt Mitgliedschaft*, „Ukraine-Analysen” 2006, nr 15, s. 2–5.

⁴⁹ *EU-Troika in Russland und der Ukraine – Februar 2007*, www.auswaertiges-amt/de/diplo.de/diplo/Aussenpolitik/Regionale; E. Schneider, *Die Ukraine und die Europäische Union*, „Ukraine-Analysen” 2006, nr 6, s. 2–5.

⁵⁰ P. M. Kaczyński, *Polska polityka zagraniczna w latach 2005–2007*, Warszawa 2008.

nika” Steinmeier zwrócił uwagę na możliwość współdziałania Niemiec i Polski przy zbliżaniu jej wschodnich sąsiadów – Ukrainy i Białorusi z UE, nie wykluczając również Rosji⁵¹. Natomiast z exposé ministra R. Sikorskiego na temat polityki zagranicznej RP, wygłoszonym 7 maja 2007 r. wynikało, że wymiar wschodni w ramach EPS ma być jednym z priorytetów przewodnictwa Polski w UE w 2011 r. Polska czuje się bowiem szczególnie predestynowana do odgrywania aktywnej roli w tym zakresie. Sikorski stwierdził między innymi:

Właśnie z uwagi na nasze położenie, historyczne doświadczenia, powiązania kulturowe ze Wschodem, wreszcie z uwagi na potencjał i kompetencje, nie tylko czujemy się predestynowani do wschodniej specjalizacji, **ale jesteśmy do niej wręcz zachęceni przez głównych partnerów unijnych** (pokr. moje E.C.)⁵².

Fragment ten świadczy wyraźnie o tym, że minister Sikorski niedwuznacznie nawiązywał do swoich rozmów kwietniowych z ministrem Steinmeierem.

- z polskich doniesień prasowych z końca maja 2008 r. wynika, że od dłuższego czasu polski MSZ pracuje nad koncepcją „Partnerstwa wschodniego” w ramach EPS, do którego winny przystąpić w pierwszym rządzie Ukraina, Moldawia, Gruzja, Azerbejdżan, Armenia, a po przeprowadzeniu reform także Białoruś. Niejasno mówi się w nich natomiast o udziale Rosji, zaznaczając jedynie, że znajdują się w niej praktyczne tematy, którymi Rosja może być zainteresowana, bądź też za jej zgodą można do niej przyjąć rosyjską enklawę – Obwód Kaliningradzki. Koncepcja powyższa jako inicjatywa polsko-szwedzka była konsultowana na posiedzeniu ministrów spraw zagranicznych, czyli w ramach tzw. Rady Ogólnej UE-27 w Brukseli 26 maja 2008 r., osiągając wstępnie przychylną ocenę⁵³. Poparł ją również 27 maja 2008 r. podczas wizyty w Warszawie prezydent Francji N. Sarkozy. Została ona potem oficjalnie zgłoszona przez Polskę i Szwecję na szczycie UE w Brukseli pod koniec czerwca 2008 r., gdzie uzyskała powszechnie wstępną akceptację⁵⁴. Generalnie można stwierdzić, że zasygnalizowany wstępny projekt „Wschodniego partnerstwa” UE wymaga jeszcze szczegółowej analizy oraz dopracowania przez Komisję Europejską. Nie ulega bowiem wątpliwości, że różni się zasadniczo od niemieckiej koncepcji NPW UE, która ma charakter ogólny i długofalowy. Koncentruje się bowiem na krajach, które Polska chce pozyskać do budowy alternatywnej w stosunku do rosyjskiej sieci powiązań energetycznych między Bałtykiem a Morzem Czarnym i Kaspijskim. Winna też ułatwić utworzenie w przyszłości na tym obszarze strefy wolnego handlu i generalnie zbliżyć te kraje do standardów

⁵¹ *Warszawa i Berlin mogą zmienić Europę*, wywiad z F. W. Steinmeierem, „Dziennik”, 5 IV 2008.

⁵² „Informacja ministra R. Sikorskiego na temat polityki zagranicznej RP”, www.orka2.sejm.gov.pl/Debata6nsf.

⁵³ *Szefowie dyplomacji UE zgadzają się na projekt Tuska*, „Gazeta Wyborcza”, 27 V 2008; R. Sikorski *proponuje Unii pakt z krajami Wschodu*, „Dziennik”, 27 V 2008.

⁵⁴ J. Pawlicki, *Wschodnie partnerstwo Donalda Tuska*, „Gazeta Wyborcza”, 21 V 2008; *Sarkozy chce Polski silnej w UE*, „Dziennik”, 28 VI 2008.

unijnych, nie przesądając w żadnym stopniu kwestii ich członkostwa w UE. Brak jest natomiast szczegółowych informacji na temat zasad finansowania „Partnerstwa wschodniego” w ramach EPS. Wiadomo, że kluczową rolę będą w tym odgrywały Niemcy jako największy płatnik netto UE. Po długich konsultacjach budżet zostanie uchwalony dopiero na lata 2014–2020 i dlatego okres przewodnictwa Polski w Radzie Europejskiej w 2011 r. zbiegnie się z końcową fazą jego zatwierdzenia. Polska zamierza z „Partnerstwa wschodniego” uczynić sztandarowe hasło swego przewodnictwa w Radzie Europejskiej⁵⁵. Można hipotetycznie założyć, że Niemcy poparły ideę polsko-szwedzkiego projektu „Partnerstwa wschodniego” zakładając, iż z jednej strony mieści się ono w ogólnej koncepcji dyplomacji niemieckiej NPW UE, a z drugiej sprzyjać będzie przyspieszeniu rozmów na temat nowego układu UE–Rosja.

Podsumowanie

Z przeprowadzonej powyżej analizy wynikają następujące wnioski ogólne:

1. Po przejęciu przewodnictwa w Radzie Europejskiej w pierwszej połowie 2007 r. Niemcy przyspieszyły wyraźnie proces reform w UE, doprowadzając po okresie „refleksji” w latach 2005–2006 między innymi do wynegocjowania TR UE. Mimo jego szybkiej ratyfikacji w maju 2008 r. przez obie izby parlamentu niemieckiego (Bundestag i Bundesrat), prognozy dotyczące prowadzenia aktywnej polityki na rzecz dalszego pogłębienia i poszerzenia UE przez Niemcy po 2009 r., stoją jednak pod znakiem zapytania. Wynika to przede wszystkim ze zmiany następujących przesłanek wewnątrzpolitycznych:

- Groźba destabilizacji politycznej po możliwym rozpadzie Wielkiej Koalicji – CDU/CSU/SPD oraz trudność wylonienia nowej, spójnej programowo koalicji rządzącej na szczeblu federalnym – w kontekście przekształcania się dotychczasowego systemu czteropartyjnego (CDU/CSU, SPD, FDP i S/90/Z) w pięciopartyjny, z wyraźnym wzmocnieniem się lewicowo-populistycznej Partii Lewicy na zachodzie RFN,

- Zdecydowane przeciwstawienie się przez Partię Lewicy ratyfikacji TR UE w obu izbach parlamentu federalnego wskazuje jednoznacznie na nasilający się brak, dotychczas istniejącego, konsensusu wśród niemieckich partii politycznych w sprawie węzłowych problemów polityki zagranicznej Niemiec, w tym także europejskiej.

2. Po 2005 r. Rosja zachowała rolę „partnera strategicznego” nie tylko w relacjach dwustronnych, lecz także w polityce europejskiej. Rząd CDU/CSU/SPD kanclerz Merkel zabiegał o to, aby Rosja stała się także partnerem strategicznym UE. Mimo nieakceptowania ze strony części CDU, w tym samej Merkel, autorytarnego stylu rządów Rosji w okresie prezydentury W. Putina, bliska współpraca polityczno-go-

⁵⁵ Sikorski: „Partnerstwo wschodnie to marka polskiego przewodnictwa w UE”, „Gazeta Wyborcza”, 27 V 2008.

spodarcza z Rosją nigdy nie została postawiona pod znakiem zapytania. Za dalszym zacieśnieniem współpracy niemiecko-rosyjskiej opowiada się jednoznacznie SPD. Pełniący z jej ramienia funkcję wicekanclerza i ministra spraw zagranicznych F. W. Steinmeier, objął to stanowisko w 2008 r. głosząc formułę „współpracy przez wzajemną współzależność”. Koncepcja ta dostrzega różnicę systemu wartości między Rosją a jej partnerami zachodnimi, zakłada jednak możliwość jego długofalowego osłabienia lub nawet przewyżczenia przez dążenie do uzgodnienia kompromisów oraz budowy zaufania wzajemnego.

3. Niemcy w okresie swojej prezydencji w UE w 2007 r. propagowały konieczność ukształtowania szeroko pojętego „wymiaru wschodniego”, czyli tzw. nowej polityki wschodniej UE. Miała ona obejmować:

- a) Rosję jako „partnera strategicznego”,
- b) kraje Europy Wschodniej i Zakaukazia,
- c) postsowieckie kraje Azji Środkowej.

Według powyższej koncepcji, relacje UE z krajami kategorii b) i c) miały stanowić ważny element poszerzonej EPS.

4. Po „pomarańczowej rewolucji” na Ukrainie Niemcy opowiadały się generalnie za rozbudową jej stosunków z Brukselą, ale wykluczały możliwość jej ubiegania się o status państwa stowarzyszonego, nie widzą również perspektywy członkostwa Kijowa w UE. Przyszłość Ukrainy rozpatruje się raczej w ramach EPS oraz nowej polityki wschodniej UE.

5. Konkretyzacja koncepcji nowej polityki wschodniej UE będzie wymagać szeregu konsultacji i konkretnych działań oraz uzgodnień zarówno w łonie UE-27, jak i wszystkich potencjalnych kandydatów zmodyfikowanej Europejskiej Polityki Sąsiedztwa UE. Ze względu na istniejącą różnicę interesów poszczególnych państw trudno w chwili obecnej jednoznacznie określić szanse powodzenia powyższego przedsięwzięcia, gdyż kompromisowy kształt może się hipotetycznie wyłonić dopiero w latach 2011–2013.

6. Polityka europejska Niemiec wobec Rosji i Ukrainy posiada określone implikacje dla Polski, które można syntetycznie ująć następująco:

- różne priorytety ze względu na położenie geopolityczne, doświadczenia historyczne i częściowo znaczenie gospodarcze sprowadzają się z punktu widzenia Niemiec do krótkiej formuły – *Russia first*, a Polski *Ukraine first*,
- odmienna ocena znaczenia Rosji dla stabilizacji obszaru WNP, jak i w odniesieniu do rozwiązywania problemów globalnych i regionalnych w XXI w.,
- konieczność współdziałania Polski z Niemcami jako partnerem i sojusznikiem w wypracowaniu spójnej koncepcji nowej polityki wschodniej UE w perspektywie średnio- i długofalowej.

7. Propozycja polskiego MSZ dotycząca „Partnerstwa wschodniego UE” z maja 2008 r. różni się istotnie, zarówno pod względem zasięgu geograficznego, jak i charakteru politycznego, od koncepcji nowej polityki wschodniej UE Steinmeiera z lat 2007–2008. Propozycja polsko-szwedzka wyraźnie preferuje model „Partner-

stwa wschodniego UE”, której podstawowy człon winny stanowią wyłącznie kraje Europy Wschodniej bez wyraźnego określenia roli i miejsca Rosji, która zresztą od początku nie jest zainteresowana udziałem w EPS i podjęcie w najbliższym czasie negocjacje z UE na temat nowego układu o partnerstwie i współpracy.

8. Poprzez ściśle konsultacje, współpracę oraz wzajemne wyważenie swoich interesów z Niemcami, Polska może odegrać ważną rolę w kształtowaniu nowej polityki wschodniej UE. Będzie ona prawdopodobnie musiała znacznie wyjść poza obecną propozycję polską „Partnerstwa wschodniego UE”, której szczegółowe ramy muszą zostać szczegółowo dopracowane przez Komisję Europejską oraz uzyskać nie tylko aprobatę wszystkich 27 członków UE, ale i dodatkowe wsparcie w ramach budżetu unijnego na lata 2014–2020.

9. Wielką niewiadomą w odniesieniu do przyszłej realizacji „Partnerstwa wschodniego UE” nie będzie jednak stanowisko Niemiec, lecz przede wszystkim zainteresowanie samych partnerów wschodnich, a zwłaszcza Ukrainy – dla której nie przybliży takie partnerstwo ani perspektywy członkostwa, ani stowarzyszenia z UE w krótkim czasie. Nie należy również przeoczyć faktu, że obszar powyższy jest nie tylko przedmiotem zainteresowania UE, lecz także Rosji i USA. Może to w określonej sytuacji doprowadzić do pogłębienia stabilizacji i współpracy, nie wyklucza jednak ani rywalizacji, ani napięć czy konfliktów w tym regionie.

Adam Szymański

POLSKA WOBEC DALSZEGO POSZERZANIA UNII EUROPEJSKIEJ

Po akcesji do Unii Europejskiej Bułgarii i Rumunii 1 stycznia 2007 r. z aspiracjami członkostwa w UE występuje nadal wiele państw. Zgodnie z unijnym nazewnictwem można mówić o oficjalnych lub potencjalnych kandydatach do akcesji. Do pierwszej grupy zaliczają się: Turcja, Chorwacja oraz Była Jugosłowiańska Republika Macedonii (z dwoma pierwszymi państwami trwają negocjacje akcesyjne), do drugiej zaś: Serbia/Kosowo, Czarnogóra, Bośnia i Hercegowina oraz Albania. W dalszej perspektywie swoje miejsce w UE widzą również były republiki radzieckie, objęte obecnie Europejską Polityką Sąsiedztwa (EPS) – przede wszystkim Ukraina i Mołdawia oraz Gruzja. Jednak po rozszerzeniach Unii w 2004 oraz 2007 r. proces ten uległ przewartościowaniu. Mamy do czynienia z odmienną sytuacją, gdyż ukształtowało się nowe, bardziej ostrożne podejście do rozszerzania UE.

Celem niniejszego artykułu jest zastanowienie się, jak rozszerzanie Unii Europejskiej po 1 stycznia 2007 r. widzi jeden z jej członków – Polska. Warto przede wszystkim odpowiedzieć na pytanie, czy to państwo pod wpływem nowego podejścia UE zmieniło nastawienie do tego procesu. Tak, jak po 2004 r., również obecnie należy zadać pytania o to, czy mamy do czynienia ze spójnym stanowiskiem polskim, jakie są priorytety i dominująca argumentacja oraz czy istnieje przemyślana strategia działania w tej dziedzinie.

W niniejszym artykule rozpatrywane będzie stanowisko głównych władz państwowych – rządu i prezydenta RP, a na koniec krótko poruszona zostanie również kwestia percepcji zagadnienia przez opinię publiczną, aby odpowiedzieć

na pytanie o zgodność postawy rządzących elit oraz zwykłych obywateli. Analizie zostaną poddane zarówno aspekty przedmiotowe zagadnienia, tzn. postrzeganie przez Polskę rozszerzenia UE jako takiego, relacji „rozszerzenie-pogłębienie” oraz koncepcji alternatywnych wobec członkostwa w Unii, jak również podmiotowe, tj. polskie stanowisko wobec poszczególnych kandydatur do akcesji. Przed dokonaniem tej analizy niezbędne jest zarysowanie nowego podejścia UE do rozszerzania oraz przedstawienie stanowiska RP jako członka Unii wobec tego procesu w latach 2004–2006.

Nowe podejście do rozszerzania UE

Po przyjęciu do UE dziesięciu nowych państw 1 maja 2004 r. zmieniło się postrzeganie przez państwa członkowskie procesu dalszego poszerzania Unii Europejskiej. W atmosferze „zmęczenia rozszerzeniem” (ang. *enlargement fatigue*) coraz więcej zwolenników wśród polityków europejskich zaczęło zyskiwać ostrożniejsze podejście do kontynuacji tego procesu¹. Według nich, jeśli UE miałyby stać się unią polityczną, przy podejmowaniu decyzji o jej dalszym poszerzaniu trzeba brać pod uwagę przede wszystkim zdolność Unii do przyjmowania nowych członków – jedno z kryteriów kopenhaskich. Było ono brane pod uwagę również wcześniej, ale nie kładziono na nie nacisku w takim stopniu, jak zaczęto po 1 maja 2004 r.²

Nowe podejście do rozszerzania UE uwidoczniło się w stanowisku niektórych państw członkowskich – rządów czy współrządzących ugrupowań. Według rządów Austrii i Francji oraz niemieckich partii CDU/CSU (oraz Europejskiej Partii Ludowej na poziomie unijnym), wszystkie państwa mające europejskie aspiracje nie mogą przystąpić do UE. Konieczne jest ustalenie jej granic, a sąsiadom Unii, którzy pozostaliby poza nimi, trzeba zaproponować zacieśnianie stosunków z UE poprzez realizację koncepcji alternatywnych wobec członkostwa. Trzeba je wypracować jako plan B również w przypadku kandydatów do akcesji – oficjalnych lub potencjalnych, którzy na jednym z etapów procesu przedakcesyjnego nie będą mogli sprostać stawianym przez UE wymaganiom³. Do przedstawianych – najczęściej najpierw przez naukowców, a dopiero potem przez polityków z państw członkowskich – koncepcji alternatywnych można zaliczyć: „uprzywilejowane partnerstwo”, „rozszerzone członkostwo stowarzyszone” (inaczej Europejski Obszar Gospodar-

¹ H. Kramer, *Wie „erweiterungsmüde“ ist die EU?*, „SWP-Aktuell”, 16 III 2007, www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=3819; G. Rachman, *The Death of Enlargement*, „The Washington Quarterly”, Summer 2006, s. 51–56.

² E. Yçener, D. Phinnemore, *Enlargement and the European Union's Absorption Capacity: 'oft-forgotten' condition or additional obstacle to membership?*, „Insight Turkey” 2006, nr 3, s. 37–43.

³ A. Szymański, *Nowe podejście do rozszerzania Unii Europejskiej*, „Biuletyn PISM” 2006, nr 23, www.pism.pl/biuletyny/files/363.pdf; *For a Europe of the Citizens: Priorities for a Better Future* („Rome Manifesto”), adopted by the EPP Congress, Rome, 30–31 III 2006, www.epp.eu/dbimages/pdf/encondoc310306_final_copy_1.pdf.

czy Plus), „stopniowe członkostwo”, Unię Śródziemnomorską (w pierwotnej wersji) oraz Europejską Politykę Sąsiedztwa Plus⁴. Wymienione powyżej podmioty próbują przeforsować swoje stanowisko na forum UE. Aktualnym przykładem jest pomysł swoistej rady mędrców, która w pierwotnym zamyśle francuskim miała zajmować się również kwestią granic Unii Europejskiej⁵.

Nowe podejście do rozszerzenia UE kształtowało się na poziomie unijnym od początku 2006 r. i odzwierciedlane było m.in. w stanowisku Komisji Europejskiej i Parlamentu Europejskiego. Jako przykład można podać rezolucję Parlamentu Europejskiego z 16 marca 2006 r. dotyczącą dokumentu strategicznego Komisji w sprawie rozszerzenia z 2005 r. Większość deputowanych uważała, iż kluczową rolę w zrozumieniu koncepcji „zdolności absorpcyjnych” odgrywa wyznaczenie ostatecznych granic UE. Apelowali oni do Komisji Europejskiej i Rady UE, aby w razie potrzeby przedstawiły dla krajów bez perspektywy członkostwa propozycje utrzymywania wielostronnych bliskich stosunków z UE. Do ram współpracy wielostronnej mogłyby się przyłączać państwa z perspektywą członkostwa⁶.

Nowe podejście do rozszerzania UE zyskało wyraźną aprobatę na posiedzeniu Rady Europejskiej 14–15 grudnia 2006 r. Szefowie państw i rządów zaakceptowali w Brukseli nową strategię rozszerzenia w dużej mierze zgodną z rekomendacjami Komisji Europejskiej z 8 listopada 2006 r. Strategia stanowi wynik kompromisu między zwolennikami tego procesu (np. Wielką Brytanią czy Polską) a państwami kładącymi większy nacisk na pogłębienie integracji europejskiej (np. Francją lub Holandią). Stąd też jej istotą są z jednej strony uwzględnianie geostrategicznego znaczenia rozszerzania i realizacja zasady *pacta sunt servanda*, z drugiej zaś – utrzymanie prawidłowego funkcjonowania Unii, bez którego nie byłaby ona zdolna do przyjmowania nowych członków. Ze względu na to, nowa strategia rozszerzenia opiera się na trzech zasadach wypracowanych przez Komisję już w 2005 r., tj. na: 1) konsolidacji unijnych zobowiązań zaciągniętych wobec aktualnych i potencjalnych kandydatów, 2) warunkowości, czyli uzależnieniu postępów danego państwa na drodze do UE od spełniania rygorystycznych kryteriów i od tempa reform, 3) lepszej komunikacji między UE a obywatelami w kwestii rozszerzenia.

W 2006 r. bardzo ważnym elementem strategii zaczęła być także zdolność „absorpcyjna” czy raczej „integracyjna” Unii (słowo „absorpcja” zostało odrzucone, gdyż rozszerzenie nie oznacza „wchłaniania” danego państwa przez UE). Na grudniowym szczycie doprecyzowano to pojęcie. Rada Europejska zaakceptowała ustalenia Komisji Europejskiej, iż ta zdolność zależy, po pierwsze, od utrzymania odpowiedniego tempa procesu integracji europejskiej, które jest możliwe pod warunkiem właściwego funkcjonowania wspólnotowych instytucji, budżetu oraz

⁴ Na ich temat zob. szerzej: A. Szymański, *Koncepcje alternatywne wobec członkostwa w UE – przykład Turcji*, „Sprawy Międzynarodowe” 2007, nr 4, s. 157–175.

⁵ M. Chardon, D. Hierlemann, S. Seeger, *A Chance for Wise Man*, Munich 2007.

⁶ *Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie dokumentu strategicznego Komisji w sprawie rozszerzenia – 2005 r.*, 16 III 2006, www.europarl.europa.eu.int.

polityki poszczególnych państw. Rada Europejska zaapelowała do Komisji, aby przedstawiała oceny wpływu akcesji danego kraju na to funkcjonowanie, przygotowując opinie wniosków o przystąpienie kolejnych państw i podczas negocjacji akcesyjnych. Po drugie, zdolność UE do przyjmowania nowych państw zależy od spełniania przez kandydatów do członkostwa rygorystycznych warunków. Według nowej strategii, Komisja Europejska ma skrupulatnie egzekwować wymagania stawiane obecnym i potencjalnym kandydatom. Przykład Turcji, z którą zawieszono negocjacje akcesyjne w ośmiu rozdziałach, wskazuje, że ta zasada już jest stosowana. Unia, wykorzystując doświadczenia z poprzednich rund rozszerzenia, ma wymagać od kandydata już na wcześniejszym etapie rokowań przeprowadzania reform administracji i sądownictwa oraz działań mających na celu walkę z korupcją i nie będzie wyznaczać daty zakończenia negocjacji aż do osiągnięcia ich ostatniej fazy. Po trzecie, zdolność UE do przyjmowania nowych państw zależy od osiągnięcia lepszej komunikacji w sprawie rozszerzenia między instytucjami UE a obywatelami (konieczność informowania i konsultacji)⁷.

Stanowisko Polski wobec rozszerzania UE – lata 2004–2006

Stanowisko Polski (oraz innych nowych państw członkowskich) wobec rozszerzania UE w latach 2004–2006 było pozytywne, niezależnie od tego, kto sprawował władzę. Warunkowane to było między innymi tym, że miała one świeżo w pamięci własne rozszerzenie i doświadczenia związane z negocjacjami akcesyjnymi. W związku z tym, wśród rządzących polityków panowało przekonanie, że byłoby nieodpowiednie blokowanie przyjęcia do UE nowych członków przez kraje, które dopiero przystąpiły do Unii. Nowe państwa UE, ze względu na wynikające z doświadczeń poczucie zróżnicowanego podejścia Unii do krajów starających się o członkostwo, żądały równego traktowania wszystkich obecnych kandydatów, którzy oczywiście spełniali wszystkie warunki tego, żeby przyznać im status kandydata czy rozpocząć negocjacje akcesyjne. Poza tym przychylność dla kolejnych rozszerzeń ze strony Polski i innych państw przyjętych do UE 1 maja 2004 r. mogła być efektem pozytywnej oceny bilansu rozszerzenia. Uważały one za naturalne poparcie dla dalszych rozszerzeń, skoro ich społeczeństwa doszły do wniosku, że przyjęcie do Unii oznacza zyski w postaci zwiększonego bezpieczeństwa czy przyspieszonego wzrostu gospodarczego.

Poparcie nowych członków dla procesu rozszerzania UE w latach 2004–2006 warunkowane było też wieloma czynnikami wynikającymi z prowadzenia aktyw-

⁷ *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. EU Enlargement Strategy and Main Challenges 2006–2007 (Including Annexed Special Report on the EU's Capacity to Integrate New Members)*, Brussels, 8 XI 2006, Com (2006) 649, www.ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2006/Nov/com_649_strategy_paper_en.pdf; M. Emerson, S. Aydın, J. de Clerck-Sachsse, G. Noutcheva, *Just what is this 'absorption capacity' of the European Union?*, „CEPS Policy Brief”, No. 113, September 2006, www.shop.ceps.be/BookDetail.php?item_id=1381.

nej polityki wobec sąsiadów, a więc z realizacji polskich interesów i związanej z nią wizji zjednoczonej Europy. Obietnica członkostwa w UE dla sąsiadów mogła oznaczać efektywną kontynuację polityki zagranicznej poszczególnych państw za pomocą innych środków. Takie państwa, jak Polska czy Węgry w latach 90. XX w. budowały swoją politykę na zasadzie dobrego sąsiedztwa w regionie Europy Środkowo-Wschodniej, w co było wpisane dążenie do likwidacji „linii podziałów”. Utrzymywanie się tych linii przez odmowę akcesji państwom znajdującym się poza UE oznaczałoby dalsze istnienie zimnowojennej izolacji wschodniej części kontynentu i zahamowanie procesu „powrotu do Europy”. Tego nie chcieli nowi członkowie Unii. Pragnęli natomiast „Europy silniejszej, lepiej prosperującej i ponad wszystko bezpiecznej”⁸. Według nich tylko poszerzona UE może sprostać wyzwaniom przed nią stojącym, m.in. konkurencji ze strony Indii lub Chin oraz problemom globalnym takim, jak np. międzynarodowy terroryzm. Tylko po przyjęciu kolejnych członków nowe państwa Unii, zwłaszcza z Europy Środkowo-Wschodniej, będą mogły poczuć, że są częścią bezpiecznej, zjednoczonej Europy. Chodziło tu o sąsiadów, którzy pozostawieni poza UE mogą ulec destabilizacji i tym samym zagrażać Unii⁹.

Były minister spraw zagranicznych RP Stefan Meller w rozmowie z dziennikarzem niemieckiego dziennika „Die Welt” powiedział:

Rozszerzenie UE jest niezbędne i akceptujemy przedstawione kandydatury. Kwestia Ukrainy jest dla nas ważna, ponieważ zamyka ona łańcuch krajów, które mogą w sposób istotny przyczynić się do stabilności kontynentu. [...] Chcemy przystąpienia Ukrainy. elity ukraińskie też tego chcą¹⁰.

Z kolei następny szef tego resortu Anna Fotyga w wywiadzie dla „Gazety Wyborczej” stwierdziła:

My chcielibyśmy, aby otworzyła się perspektywa członkostwa w UE dla Ukrainy [...]. Popieramy też integrację Bałkanów. Nie jesteśmy przeciwni akcesji Turcji, choć wiemy, że ten proces będzie trudny¹¹.

Z tych wypowiedzi jednoznacznie wynikało, że polski rząd opowiadał się za kolejnymi rozszerzeniami UE, po spełnieniu przez danego kandydata warunków członkostwa. Zgodnie z zarysowaną powyżej wizją UE w stanowisku RP wobec rozszerzania Unii w latach 2004–2006 dominował argument „geostrategiczny”, tzn. postulat poszerzania UE, aby powiększać w Europie przestrzeń bezpieczeń-

⁸ J. Dempsey, *In Europe, Division Among Old and New*, „International Herald Tribune”, 13 VI 2005, www.ihf.com.

⁹ Podział i argumentacja głównie za: P. Kaźmierkiewicz, *Central European Debates on Further EU Enlargement*, [w:] *EU Accession Prospects for Turkey and Ukraine. Debates in New Member States*, red. idem, Warsaw 2006, s. 13–47.

¹⁰ *Rußland hat keine Orientierung*, Gespräch mit Außenminister Meller, „Die Welt”, 7 I 2006, www.welt.de/data/2006/01/07/827902.html.

¹¹ *Chcemy otwartego dialogu z Rosją*, rozmowa z Anną Fotygą, minister spraw zagranicznych (rozmawiał Jacek Pawlicki), „Gazeta Wyborcza”, 20–21 V 2006, s. 9.

stwa oraz jednocześnie umożliwić konsolidację ustroju politycznego (demokratyzacja) oraz gospodarczego (wprowadzanie gospodarki rynkowej) poszczególnych państw. Obok niego ważny był argument historyczno-kulturowy. Rząd polski twierdził, że Unia musi być otwarta na państwa, które należą do rodziny krajów europejskich pod względem kulturowym (wiąże się z tym podzielenie tych samych wartości) i mają wspólne z członkami Unii wielowiekowe doświadczenia historyczne. W tym ostatnim przypadku Polska wskazywała w odniesieniu do części państw na wspólne wychodzenie z komunizmu i otwieranie się na świat¹².

Polscy przywódcy postulowali w latach 2004–2006, aby UE prowadziła politykę „otwartych drzwi”. Według byłego wiceministra spraw zagranicznych Pawła Kowala chodziło tu tak naprawdę o kontynuację realizacji centralnej zasady, jaką kierowała się zawsze UE¹³. Jest ona zawarta w art. 49 Traktatu o Unii Europejskiej. Do Unii może więc przystąpić każde państwo europejskie, które przestrzega jej zasad, a więc „wolności, demokracji, poszanowania praw człowieka i fundamentalnych swobód oraz poszanowania prawa”¹⁴. Chodzi więc tak naprawdę o wiarygodność i konsekwencję w działaniach przyszłej UE. Ten sam sposób argumentacji jest zresztą widoczny również w przypadku apelu polskich polityków o przestrzeganie przez Unię zasady *pacta sunt servanda*, a więc wypełnianie zobowiązań zaciągniętych wobec oficjalnych i potencjalnych kandydatów do członkostwa. Według prezydenta Lecha Kaczyńskiego UE, popierając dalsze rozszerzenie, udowodniłaby ponadto respektowanie zasady solidarności¹⁵.

Z cytowanych powyżej wypowiedzi ministrów Mellera i Fotygi wynika również to, że polskie władze w różnym stopniu wspierały w latach 2004–2006 europejskie aspiracje poszczególnych państw. To, że wzmiankując o poszerzeniu Unii, mówiło się zdecydowanie najwięcej o Ukrainie, wynikało z tego, że polski rząd na pierwszym miejscu stawiał rozszerzenie UE w kierunku wschodnim, a członkostwo w Unii Ukrainy uważał za cel strategiczny¹⁶. Świadczyły o tym nie tylko słowa, ale również konkretne działania. Rząd polski podkreślał jej atrybuty – europejskość, demokratyzację i aktywność społeczną oraz wyjaśniał Europejczykom, jak ważna jest Ukraina dla całości kontynentu europejskiego. W argumentacji dominował właśnie wspomniany aspekt „geostrategiczny”, tzn. członkostwo Ukra-

¹² Zob. Przemówienie wiceministra spraw zagranicznych Pawła Kowala podczas seminarium „EU Accession of the Balkan States – Debate in the New Member States”, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa, 11 XII 2006, archiwum własne autora.

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ *European Union – Consolidated Version of the Treaty on European Union and of the Treaty Establishing the European Community*, (consolidated text), *Official Journal C 321E of 29 December 2006*, www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2006/ce321/ce32120061229en00010331.pdf.

¹⁵ *EU-25/27*, Watch, No. 4, Institut für Europäische Politik, Berlin, January 2007, www.user3130.blm23.nwnt.de/site1/fileadmin/website/09_Publikationen/EU_Watch/EU-25_27_Watch_No._4.pdf, s. 112.

¹⁶ Podkreślało to zarówno polskie Ministerstwo Spraw Zagranicznych, jak i prezydent Kaczyński. Por. A. Fotyga, *Europejska perspektywa Turcji i Ukrainy*, odczyt w czasie konferencji ISP „Europejskie perspektywy Turcji i Ukrainy. Nowe państwa członkowskie wobec przyszłych rozszerzeń”, 5 XII 2005, archiwum własne autora.

iny w UE przyczyni się do wzrostu bezpieczeństwa Europy Środkowo-Wschodniej oraz Unii jako całości, a sama „europejska perspektywa” jest impulsem do reform wewnętrznych, umożliwiających europeizację oraz „desowietyzację” tego wschodniego sąsiada¹⁷. Polska była inicjatorem działań na rzecz akcesji Ukrainy w ramach poszczególnych instytucji wspólnotowych. Dla przykładu, Polscy przedstawiciele przekonywali w Radzie ds. Ogólnych i Stosunków Zewnętrznych w 2005 r. innych członków UE do konkretyzacji oferty unijnej dla Ukrainy (realizacja projektów) i apelowali o określenie celów w długoterminowej perspektywie stosunków tego państwa z Unią. Przygotowali też i przedstawili w marcu 2005 r. szeroką ofertę pomocy eksperckiej, zawierającą konkretne propozycje ze wszystkich dziedzin administracji, zgłoszone przez poszczególne resorty, które są gotowe do dzielenia się doświadczeniami z procesu reform i przygotowań do akcesji¹⁸.

Członkostwo w Unii innych państw aspirujących do niej nie miało w latach 2004–2006 takiego znaczenia, jak akcesja Ukrainy. Rząd i prezydent RP wypowiadali się o nich rzadziej niż o swoim wschodnim sąsiedzie. Prezentowali w ich przypadku bardziej wyważone, oszczędne w słowach i czasami nie do końca określone stanowisko. Częściej niż w przypadku wschodniego sąsiada podkreślali zależność postępów danego państwa na drodze do UE od jego przygotowania, jednak również tu dominował argument „geostrategiczny”. Polska nie chciała być adwokatem tych państw, ale popierała wszystkie kandydatury, głównie dlatego, aby przybliżyć perspektywę członkostwa w UE dla Ukrainy. Można tu mówić o pewnej taktyce, ale już mniej o strategii, wymagającej wypracowania takich elementów, jak cele, zadania czy instrumenty. Chodziło o przekonanie innych państw UE, że jeśli powie się „tak” innym krajom, to nie można zamknąć drzwi Unii przed wschodnim sąsiadem Polski.

Rząd polski rzadko wypowiadał się na temat członkostwa w Unii Europejskiej Rumunii i Bułgarii, uważając akcesję tych państw za sprawę przesądzoną. Polska zawsze popierała ich przyjęcie do Unii, traktując je jako naturalne zakończenie procesu rozszerzenia UE, zapoczątkowanego w 1997 r. Jako argumenty „za” wymieniano likwidowanie podziałów w Europie oraz konsolidację ustroju politycznego i gospodarczego po akcesji¹⁹.

Rząd RP wypowiadał się natomiast stosunkowo często na temat perspektywy członkostwa Turcji w UE, popierając jej starania (opowiadał się za rozpoczęciem

¹⁷ Por. wywiad ministra spraw zagranicznych Włodzimierza Cimoszewicza dla wydania internetowego www.ProEuropa.info; www.msz.gov.pl/wywiad,dla,ukrainskiego,portalu,internetowego,www.proeuropa.info,1487.html; P. K a ż m i e r k i e w i c z, *EU Enlargement to the Western Balkans from the Polish Perspective*, European, Institute for European Policy, Prague 2007, www.europeum.org/doc/pdf/871.pdf.

¹⁸ Por. *Informacja dla Sejmu i Senatu o udziale Rzeczypospolitej Polskiej w pracach Unii Europejskiej od stycznia do czerwca 2005 r. (podczas prezydentury luksemburskiej)*, www1.ukie.gov.pl/WWW/dok.nsf/0/4043FF75DD85A66CC1257076002CE763?Open&RestrictToCategory=, s. 35. Więcej zob.: A. S z y m a ń s k i, *Polska jako adwokat wschodnich sąsiadów na drodze do UE – przypadek Ukrainy*, [w:] *Polityczno-gospodarczy rozwój Polski w strukturach Unii Europejskiej*, red. B. J a g u s i a k, Warszawa 2007, s. 116–119.

¹⁹ *Bułgaria i Rumunia: Akcesja w 2007 roku możliwa, pod warunkiem przyspieszenia reform*, www.euro-parl.europa.eu (16 V 2006).

negocjacji akcesyjnych). Akcesja tego państwa nie stanowiła jednak dla polskiej polityki zagranicznej priorytetu²⁰. Było to widoczne, jeśli się zauważy, że bardzo często władze polskie, wypowiadając się na temat rozszerzenia Unii, wymieniały jednocześnie Turcję i Ukrainę. Na przykład były minister spraw zagranicznych Adam Daniel Rotfeld orzekł, że rząd polski popiera członkostwo Turcji w UE, ale jednocześnie wskazał na potrzebę stworzenia takiej perspektywy dla Ukrainy²¹. Poparcie dla tureckiej akcesji miało więc wesprzeć starania Ukrainy. Polskie władze dostrzegły, iż przyjęcie Turcji do UE służyłoby polskim i unijnym interesom. Kraj nad Bosforem to ważny partner RP w NATO oraz państwo, które ma z Polską dobre stosunki, oparte na doświadczeniach historycznych (Turcja np. nie uznała rozbiórów Polski). Po przystąpieniu do Unii mogłoby wzmocnić Wspólną Politykę Zagraniczną i Bezpieczeństwa oraz UE jako gracza globalnego. Ponadto turecka akcesja stanowiłaby dowód wiarygodności Unii (przestrzeganie zasady *pacta sunt servanda*)²². Jednocześnie Polska domagała się od Turcji wypełnienia warunków członkostwa²³.

Rząd polski przy poruszaniu tematu poszerzania UE rzadko natomiast wspominał o państwach bałkańskich. Wynikało to z tego, że Balkany Zachodnie również nie stanowiły priorytetu w polskiej polityce zagranicznej i Polska nie widziała dla siebie bezpośrednich korzyści w przyjęciu krajów tego regionu do Unii. Popierała jednak ich aspiracje, przede wszystkim w ramach Grupy Wyszehradzkiej. Po pierwsze, uważała, że to poparcie służy podtrzymaniu ważnej dla Polski politycznej współpracy regionalnej w tej Grupie. Polskim partnerom w tej Grupie bardzo bowiem zależy na włączeniu Bałkanów Zachodnich do Unii. Po drugie, Polska opowiadała się za członkostwem państw bałkańskich w UE, ponownie uznając takie stanowisko za środek, dzięki któremu wspierane są starania o członkostwo w Unii Ukrainy. W dłuższym okresie postęp w budowaniu społeczeństwa obywatelskiego na Bałkanach Zachodnich, do którego impuls może dać klarowna perspektywa przyjęcia do Unii, zwiększy zainteresowanie opinii publicznej w państwach Grupy Wyszehradzkiej wschodnimi sąsiadami Polski²⁴. Poza tym rząd RP dostrzegał znaczenie akcesji państw bałkańskich dla stabilizacji tego regionu, a tym samym dla bezpieczeństwa Unii. Polska wysuwała też argumenty historyczne (historyczna odpowiedzialność Polski, likwidowanie linii podziałów w Europie) oraz potrzebę

²⁰ P. Kaźmierkiewicz, *Note on the State and Directions of the Polish Debate on the Prospects for Ukraine and Turkey's EU Membership*, Outline of the presentation at a conference, Institute of Public Affairs, Warsaw, 5 XII 2005, s. 1.

²¹ *Gorzka lekcja*, wywiad z ministrem Adamem Danielem Rotfeldem dla „Der Spiegel” 2005, nr 9, www.ms.gov.pl/files/file_library/29/wywiad_spiegel_gorzka_lekcja_11472.html.

²² A. Fotyga, *Europejska perspektywa Turcji i Ukrainy...*

²³ Na temat stanowiska Polski wobec członkostwa Turcji w UE w latach 2004–2006 zob.: P. Osiewicz, *Polskie stanowisko w kwestii przystąpienia Republiki Turcji do Unii Europejskiej*, „Przegląd Politologiczny” 2006, nr 2, s. 61–71.

²⁴ M. Gniazdowski, *Grupa Wyszehradzka w okresie prezydencji austriackiej w UE*, „Biuletyn PISM”, 24 I 2006.

odgrywania przez UE roli globalnego aktora²⁵. Jednak polskie poparcie dla członkostwa w UE państw bałkańskich również nie było bezwarunkowe. Musiały one przede wszystkim w pełni współpracować z Międzynarodowym Trybunałem Karnym ds. Zbrodni w b. Jugosławii (ICTY) i przekazywać do jego dyspozycji osoby oskarżone o popełnienie zbrodni wojennych²⁶.

Stanowisko władz państwowych wobec rozszerzenia UE w latach 2004–2006 pokrywało się w dużej mierze z opinią większości społeczeństwa polskiego. Polacy opowiadali się za kontynuacją tego procesu i przodowali w europejskich rankingach ukazujących poparcie dla poszerzenia Unii. Według sondażu Eurobarometru 64 z października–listopada 2005 r., 72% Polaków mówiło „tak” dla dalszego rozszerzenia, a największym poparciem cieszyła się akcesja Chorwacji – w tym okresie opowiadało się za nią 70% badanych („przeciw” było 13% respondentów). Na dalszych miejscach znajdowały się Ukraina i Bułgaria (65% „za”, odpowiednio: 19% i 17% „przeciw”), Macedonia (57% „za”, 20% „przeciw”), Serbia i Czarnogóra oraz Bośnia i Hercegowina (55% „za”, 23% „przeciw”), Rumunia (54% „za”, 27% „przeciw”), Albania (48% „za”, 30% „przeciw”) i Turcja (42% „za”, 37% „przeciw”)²⁷. Poparcie społeczeństwa polskiego dla poszczególnych kandydatów było jednak wyraźnie zależne od aktualnych wydarzeń. Na powyższe wyniki Eurobarometru wpłynął kryzys w UE i niekorzystny klimat dla kolejnych rozszerzeń. Można to wywnioskować z sondażów TNS Sofres. W marcu 2005 r. za akcesją Ukrainy opowiadało się 77% respondentów (12 było „przeciw”), a Turcji – 55% (28% było „przeciw”), natomiast sondaż listopadowy tego ośrodka był zbliżony do badań Eurobarometru (Ukraina – 64% „za”, 18% „przeciw”, Turcja – 44% „za”, 33% „przeciw”)²⁸.

Polskie stanowisko wobec kontynuacji procesu poszerzenia UE po 1 stycznia 2007 r.

Stanowisko Polski wobec rozszerzania UE nie uległo znaczącym zmianom po przyjęciu do Unii Bułgarii i Rumunii. „Główne założenia pozostają bez zmian”²⁹. Można jedynie mówić o niewielkich przewartościowaniach wynikających z nowego unijnego podejścia do tego procesu. Te przewartościowania powodują, że działania polskie stają się bardziej kompleksowe i elastyczne oraz wymagają stosowania większej

²⁵ *Polska deklaruje pełne poparcie dla członkostwa Chorwacji w Unii Europejskiej i NATO*, Warszawa, 26 IV 2006 r., www.kprm.gov.pl/print.php?id=2130_16405.htm.

²⁶ *Informacja dla Sejmu i Senatu o udziale Rzeczypospolitej Polskiej w pracach Unii Europejskiej...*, s. 34.

²⁷ Pytanie sondażowe brzmiało: „Czy byłbyś za czy przeciw temu, aby poniższe państwa były w przyszłości częścią Unii Europejskiej?”. Dane za: *Eurobarometer 64. First results (October–November 2005)*, Annexes, www.europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/eb/eb64/eb64_anx.pdf.

²⁸ Dane za: *Europeans and the Accession of Ukraine to the European Union*, Wave 2, November 2005, TNS Sofres, www.yes-ukraine.org/en/survey/november.html, s. 7, 16. Na temat stanowiska Polski wobec rozszerzenia UE w latach 2004–2006 zob. szerzej: A. Szymański, *Postura de Polonia frente a la ampliación de la Unión Europea*, „La Musa” 2006, t. 5, s. 121–136.

²⁹ *EU-25/27*, Watch, No. 4, s. 112.

liczby instrumentów. Natomiast tak, jak w poprzednich latach, tak i teraz większego wpływu na stanowisko RP wobec rozszerzania UE nie ma zmiana rządzącej koalicji (w jesieni 2007 r.), choć i tu można mówić o pewnych nowych akcentach.

Rząd RP nie podważa słuszności głównych zasad nowej strategii rozszerzania UE. Jest oczywiste, że Unia musi być zdolna do przyjmowania nowych członków (to wszakże jedno z kryteriów kopenhaskich), trzeba uznawać istniejące uwarunkowania wpływające na bardziej ostrożne zaciągnięcie nowych zobowiązań przez Unię wobec nowych krajów z „europejskimi aspiracjami” (widoczny realizm), państwa powinny spełnić kryteria członkostwa, a obywatele muszą być konsultowani. Jednak zasady nowej strategii nie mogą być wykorzystywane do hamowania procesu rozszerzania UE. Rząd polski podchodzi więc do nich w ten sposób, aby ten proces przebiegał bez zakłóceń. W praktyce oznacza to kontynuację dotychczasowej polityki. Polska wskazuje na elementy korzystne dla rozszerzania UE zawarte w strategii, które podkreślała już wcześniej. Zasada konsolidacji przewiduje, że zaciągnięte zobowiązania należy wypełniać – to nic innego jak zasada *pacta sunt servanda*, którą władze polskie nadal podkreślają, podobnie jak zasadę solidarności w UE. Polska dba o to, żeby, zgodnie z wypracowanym w ramach strategii rozszerzenia kompromisem, obok „zdolności integracyjnej” uznawano znaczenie argumentu geostrategicznego. Czyni to, podkreślając nadal potrzebę stabilizacji państw aspirujących do UE³⁰. Odwołuje się też do zasady warunkowości, postulując, aby nagradzać państwa czyniące postępy w procesie reform. Jest to widoczne nie tylko w stosunku do państw kandydujących, ale również objętych Europejską Polityką Sąsiedztwa, również przewidującą zasadę warunkowości³¹. Poza tym rząd RP unika mówienia o niewygodnych elementach strategii rozszerzania UE (zdolność integracyjna), a inne stara się poruszać jak najczęściej, jak np. pomoc Unii dla kandydatów, wyraźnie podkreślana w strategii rozszerzania 2007–2008³².

W celu poprawy atmosfery dla rozszerzenia UE Polska sięga również po inne środki i coraz częściej próbuje przekonywać swoich partnerów, że ostatnie rozszerzenia wpłynęły pozytywnie na tę strukturę. Minister spraw zagranicznych Radosław Sikorski stwierdził w *expose*, że

ostatnie lata dowiodły, iż rozszerzenie Unii ani nie obniżyło stopnia swej decyzyjności, ani też nie wpłynęło na zmniejszenia jej konkurencyjności. Wręcz przeciwnie – nowi członkowie UE to dzisiaj awangarda dynamicznego rozwoju³³.

³⁰ Wizyta Prezydenta Republiki Macedonii w Polsce, 9 V 2007, www.prezydent.pl/x.node?id=7542817&eventId=11028022.

³¹ Informacja Ministra Spraw Zagranicznych nt. Polityki zagranicznej RP w 2008 roku, 7 V 2008, www.ms.gov.pl/editor/files/ExposeMinistraSikorskiego.doc.

³² Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady. Strategia rozszerzenia i najważniejsze wyzwania w latach 2007-2008, Bruksela 6 XI 2007, KOM (2007) 663, wersja ostateczna www.ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2007/nov/strategy_paper_pl.pdf; Spotkanie Przewodniczącego Prezydium Bośni i Hercegowiny z Prezydentem RP, www.prezydent.pl/x.node?id=7542817&eventId=14528181.

³³ Informacja Ministra Spraw Zagranicznych nt. Polityki zagranicznej RP w 2008 roku...

Wspominany już realizm władz polskich oraz pewna elastyczność powodują, że Polska sięga w przypadku poszczególnych kandydatów po takie instrumenty, jakie są możliwe do wykorzystania do poparcia ich aspiracji w danym momencie. Jest to najbardziej widoczne w odniesieniu do państw Europy Wschodniej. Na ich członkostwo w UE nie jest przygotowana Unia, jak również sami zainteresowani. Rząd RP używa środków istniejących w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, które służą bezpośrednio realizacji innych celów – przede wszystkim modernizacji, ale przybliżają perspektywę akcesji do UE. Chodzi tu nie tyle o samo członkostwo, ale pozostawienie jego perspektywy (przykład Ukrainy poniżej)³⁴. W tym kontekście należy widzieć stanowisko RP wobec koncepcji alternatywnych. Będzie ono negatywne w odniesieniu do tych z nich, które wykluczają członkostwo (Unia Śródziemnomorska w pierwotnej postaci, uprzywilejowane partnerstwo, niektóre koncepcje EPS Plus)³⁵. Polska ogólnie rzadko mówi o tych koncepcjach i unika komentarzy na ich temat.

Wydaje się, że stanowisko polskie w latach 2007–2008 opiera się na bardziej zrównoważonym podejściu do poszerzania i pogłębiania UE. Za rządów PiS zauważalne było następujące podejście: „rozszerzenie – tak, pogłębienie – niekoniecznie”³⁶. Rząd Donalda Tuska postrzega pogłębienie UE jako zgodne z interesami Polski. Wynika to poniekąd ze zmiany postrzegania interesu narodowego, który może współgrać z interesem unijnym. Według nowego rządu, silna i zintegrowana UE przyniosłaby korzyści dla Polski³⁷. Stąd wynikało poparcie dla traktatu reformującego. Pogłębienie nie może być jednak dokonywane kosztem rozszerzenia. Reformy instytucjonalne też mają służyć postępowi tego ostatniego procesu.

Polski rząd dostrzega potrzebę dyskusji o granicach UE. Jednak wielu polityków uważa, że Europa nie może być czymś w rodzaju zamkniętej twierdzy i mieć wyznaczone sztywne granice. Byłoby to nierozsądne właśnie z tego względu, że możliwość uzyskania członkostwa w Unii Europejskiej była dotąd najskuteczniejszym instrumentem stymulowania zmian w sąsiadujących krajach europejskich³⁸.

Jeśli chodzi o poszczególnych kandydatów, to nadal priorytetem pozostaje wspieranie kierunku wschodniego. Wciąż dominują tu argumenty geostrategiczne oraz kulturowo-historyczne. Przykładowo, prezydent Kaczyński, mówiąc o Ukrainie i Gruzji, podkreślał potrzebę rozszerzania obszaru wolności i stabilności oraz „eliminacji relikwów pojaltańskiego podziału Europy”³⁹. Nadal pierwszorzędne zna-

³⁴ A. Szymański, *Polska jako adwokat wschodnich sąsiadów na drodze do UE...*, s. 119–122.

³⁵ Przykładowo, prezydent Kaczyński kategorycznie sprzeciwiał się realizacji koncepcji „wzmocnionego partnerstwa” i innych koncepcji zastępujących pełne członkostwo w odniesieniu do Turcji. Por. Wywiad prezydenta RP dla magazynu „True”, styczeń 2007, www.prezydent.pl/x.node?id=7543022.

³⁶ G. Gnauck, *Ein künstliches Gebilde*, „Die Welt”, 9 III 2006, www.welt.de/data/2006/03/09/857067.html.

³⁷ *Tekst expose premiera Donalda Tuska*, „Rzeczpospolita”, 23 XI 2007, www.rp.pl/artukul/71439.html.

³⁸ Taki argument pojawiał się w wypowiedziach polityków i analityków już przed 2007 r. B. Geremek, *Po pierwsze Europa*, „Gazeta Wyborcza”, 13 I 2006, s. 21; J. A. Emmanouilidis, B. Woźniak, P. Świeboda, *Rozszerzenie Unii Europejskiej – czy może być korzystne dla wszystkich?*, Warszawa 2006, s. 9–10.

³⁹ L. Kaczyński, *NATO musi przyjąć Ukrainę i Gruzję*, „Financial Times”, 31 III 2008, www.prezydent.pl/x.node?id=16043126.

czenie dla rządu i prezydenta RP ma Ukraina i perspektywa członkostwa tego państwa w UE. O tym zapewniał minister Sikorski ukraińskich partnerów w styczniu 2008 r. W *expose* powiedział, że „Ukraina jest [...] coraz bardziej wiarygodnym kandydatem do członkostwa w instytucjach Zachodu”⁴⁰. Różnice polegają jedynie na tym, że Polska po 1 stycznia 2007 r. częściej mówi o konieczności przekonania samych Ukraińców do reform prowadzących do członkostwa w Unii oraz wybrała jako optymalne rozwiązanie politykę „małych kroków”, widoczną już w latach 2005–2006, a rozwijaną w 2007–2008, gdyż UE i Ukraina nie są przygotowane na ukraińską akcesję w najbliższym czasie. Oznacza to używanie środków przybliżających stopniowo perspektywę członkostwa poprzez jej urealnianie oraz pomoc w spełnianiu kryteriów członkostwa. Z jednej strony jest to polityka modernizacyjna, realizowana m.in. w ramach wspomnianej Europejskiej Polityki Sąsiedztwa oraz różnych unijnych programów (np. kolejnych programów Interreg czy Youth), z drugiej zaś – realizacja celów krótkoterminowych, np. liberalizacja reżimu wizowego⁴¹.

W przypadku kierunku wschodniego różnicę z okresem 2004–2006 stanowi częstsze wspieranie europejskich aspiracji nie tylko Ukrainy, ale też Gruzji i Mołdawii. Sporadycznie w grupie tych państw wymieniany jest również Azerbejdżan. Ponadto, Polska bardzo wyraźnie wiąże integrację tych państw z UE z członkostwem w NATO, traktując rozszerzenie tych dwóch struktur jako równoległe procesy. Według ministra Sikorskiego również perspektywa członkostwa w NATO ma mieć pozytywny wpływ na przemiany wewnętrzne w wymienionych państwach⁴².

Poparcie rozszerzenia UE o inne państwa – oficjalnych oraz potencjalnych kandydatów do członkostwa nie uległo zasadniczej zmianie w okresie 2007–2008. Nadal trzeba je postrzegać jako funkcję poparcia dla Ukrainy. Dalej widoczna jest oszczędność w słowach (poza spotkaniami z przedstawicielami tych państw), reaktywność oraz brak dużego zaangażowania Polski w działania wspierające aspiracje członkowskie Turcji oraz państw bałkańskich. O priorytetach najlepiej świadczy treść *expose* ministra Sikorskiego, w którym o Ukrainie mówi się wielokrotnie, podczas gdy o integracji Bałkanów w jednym zdaniu, a o Turcji w ogóle⁴³.

Nie oznacza to, że Polska w latach 2007–2008 nie dokonała żadnego prze wartościowania w stanowisku wobec wyżej wymienionych państw. W tym okresie następują pewne zmiany dotyczące przedstawianej argumentacji, zaznacza się mimo wszystko aktywność władz polskich, ale jednocześnie uwidacznia się brak stałości w poparciu dla pewnych kandydatów. W odniesieniu do państw bałkań-

⁴⁰ Informacja Ministra Spraw Zagranicznych nt. Polityki zagranicznej RP w 2008 roku...; Komunikat dot. rozmów Ministra Spraw Zagranicznych Pana Radosława Sikorskiego z Ministrem Spraw Zagranicznych Ukrainy Wołodymirem Ohryzką, Warszawa, 30 I 2008, www.msz.gov.pl/index.php?page=12076&lang_id=pl&bulletin_id=10&document=977.

⁴¹ A. Szymański, *Polska jako adwokat wschodnich sąsiadów na drodze do UE...*, s. 119–123.

⁴² Komunikat dot. udziału Ministra Spraw Zagranicznych Radosława Sikorskiego w posiedzeniu Rady Północnoatlantyckiej na szczeblu ministrów spraw zagranicznych, Bruksela, 6 III 2008, www.msz.gov.pl; L. Kaczyński, *NATO musi przyjąć Ukrainę i Gruzję...*

⁴³ Informacja Ministra Spraw Zagranicznych nt. Polityki zagranicznej RP w 2008 roku...

skich podkreślany jest argument, że Unii nie można zamknąć po przyjęciu Bułgarii i Rumunii. Oznaczałoby to bowiem przerwanie pewnego procesu. Polska chce dać tutaj do zrozumienia, że akcesja państw bałkańskich kandydujących do Unii jest naturalną kolejną rzeczą po przyjęciu Bułgarii i Rumunii. Nadal jednak dominuje argument geostrategiczny, na przykład, kiedy prezydent Kaczyński mówi o potrzebie potwierdzenia przez członkostwo w UE i NATO stabilizacji państw Bałkanów Zachodnich⁴⁴. Zaznacza się pewna aktywność Polski wobec tych kandydatów, np. poprzez udział w projektach *twinningowych*⁴⁵. Wynika ona jednak bardziej z większego zainteresowania UE pomocą dla Bałkanów, a nie z podjęcia inicjatywy indywidualnie przez RP. O dalszym opowiadaniu się Polski za akcesją państw bałkańskich z myślą o wsparciu Ukrainy świadczy chociażby wypowiedź premiera Tuska, który postuluje wzmocnienie „europejskiej perspektywy” jednocześnie Serbii i Ukrainy⁴⁶.

Przypadek Turcji pokazuje z kolei, że obok pewnych zmian w argumentacji może dochodzić do pewnego przewartościowania ogólnego stanowiska wobec danego kandydata do członkostwa w UE. W latach 2007–2008 rząd nadal popiera akcesję turecką, odwołując się do starych argumentów (Turcja jako sojusznik w NATO i państwo mogące wzmocnić UE jako globalnego aktora) oraz kładąc większy nacisk na inne, pojawiające się również wcześniej kwestie – np. rolę Turcji w sektorze energetycznym⁴⁷. Jednak o ile postawa rządu pozostaje bez zmian, to widać przemianę w postrzeganiu tureckiej kandydatury przez prezydenta RP, co pokazuje, że nie zawsze mamy do czynienia ze spójnością stanowiska polskich władz. Prezydent Kaczyński jeszcze w styczniu 2007 r. wyraźnie wspierał członkostwo Turcji w UE, wskazując na „korzyści gospodarcze i polityczne, zagwarantowanie stabilności w całym regionie, zwiększenie bezpieczeństwa energetycznego, wzrost konkurencyjności czy dialog międzykulturowy”⁴⁸. Jednak w 2008 r. nastąpiła zmiana stanowiska. Prezydent nie jest już tak przekonany o słuszności przystąpienia Turcji do UE. Wcześniej Kaczyński nie traktował różnic kulturowych jako argumentu przeciwko akcesji tureckiej, jednak one właśnie zostały wymienione jako problem w kwietniu 2008 r.⁴⁹ Osłabienie poparcia prezydenta dla Turcji wynikało z niestabilnej sytuacji politycznej w tym państwie, spowodowanej poprawkami do konstytucji tureckiej umożliwiającymi noszenie chust muzułmańskich przez studentki na uniwersytetach. Ten przypadek pokazuje, że stanowisko władz polskich wobec poszczególnych kandydatów nie musi być stałe i może zależeć od pojedynczych wydarzeń.

⁴⁴ Spotkanie Przewodniczącego Prezydium Bośni i Hercegowiny z Prezydentem RP...

⁴⁵ A. Szymański, *The Position of the Polish Political Elites on Future EU Enlargement*, „The Journal of Communist Studies and Transition Politics” 2007, nr 4, s. 554.

⁴⁶ Premier z wizytą w Republice Słowenii, 20 III 2008, www.kprm.gov.pl/s.php?id=1883.

⁴⁷ Wypowiedź wiceministra spraw zagranicznych Witolda Waszczykowskiego w czasie konferencji „The Middle East Peace Process after Annapolis”, Warszawa, 3 IV 2008, archiwum własne autora.

⁴⁸ Wywiad prezydenta RP dla magazynu „True”...

⁴⁹ Wywiad prezydenta RP dla Reutersa, 9 IV 2008, www.prezydent.pl/x.node?id=16043138.

Również po 1 stycznia 2007 r. stanowisko rządu oraz prezydenta RP nie różni się właściwie od postawy polskiej opinii publicznej, nadal entuzjastycznie nastawionej do dalszego rozszerzania UE. Według sondażu Eurobarometru 68 (raport krajowy) przeprowadzonego w jesieni 2007 r. ponad trzy czwarte Polaków popiera przyłączanie do Unii kolejnych państw (76% – najwyższy wynik wśród państw członkowskich!). Od początku obecności w UE ten odsetek nie spada poniżej 70%⁵⁰. Brakuje natomiast aktualnych, kompleksowych danych dotyczących poszczególnych kandydatów.

Podsumowanie

Reasumując niniejsze rozważania, należy stwierdzić, że pozytywne stanowisko Polski (władz oraz opinii publicznej) wobec dalszego rozszerzania UE nie uległo poważnym zmianom w latach 2007–2008 w porównaniu z poprzednim okresem. Nadal nie można mówić o rozwiniętej strategii władz RP wobec tego procesu. Jednak nowa, ostrożniejsza postawa Unii wobec rozszerzania wpływa na to, że obok pewnego zamysłu taktycznego (zresztą nie do końca przemyślanego) polegającego na poparciu wszystkich kandydatów, aby pomagać realizować aspiracje europejskie Ukrainie, pojawiają się też bardziej kompleksowe pomysły podejścia RP do poszerzania UE oraz stosowanie szerszego niż dotychczas wachlarza instrumentów. Nowa postawa Unii wobec analizowanego tu procesu przyczynia się też do umocnienia pragmatyzmu i realizmu polskiego stanowiska. Nie miała na nie natomiast większego wpływu zmiana rządu w jesieni 2007 r. Istnieją tu wyjątki, ale wynikają one z różnicy zdań rządzących ekip w kwestiach nie dotyczących bezpośrednio rozszerzania UE (np. rozumienie interesu narodowego).

Nie uległy zmianie priorytety polskiej polityki rozszerzeniowej oraz główne argumenty przedstawiane przez Polskę (geostrategiczny i historyczno-kulturowy). Nadal nadrzędnym kierunkiem rozszerzenia jest Europa Wschodnia. Różnice polegają na częstszym wymienianiu obok Ukrainy także innych państw tego regionu oraz ściślejszym powiązaniu integracji z UE i z NATO. Stanowisko polskie wobec kandydatów z Bałkanów Zachodnich oraz Turcji także nie uległo poważnym zmianom. Polska nadal prowadzi tu bardziej reaktywną politykę. Niemniej w okresie 2007–2008 pojawia się kilka nowych argumentów lub silniej akcentowane są już wcześniej istniejące kwestie. Ponadto w przypadku Turcji główni polscy decydenci przestają mówić jednym głosem. O ile rząd RP nadal jest przekonany do tureckiej kandydatury, o tyle pewne wahanie widoczne jest w stanowisku prezydenta.

Wahania w stosunku do tureckiej kandydatury wynikają z niekorzystnych wydarzeń politycznych w tym państwie. Również w przyszłości kwestie wewnętrzne danego kraju będą stanowiły jeden z głównych czynników determinujących pol-

⁵⁰ Dane za: *Eurobarometr 68, Opinia publiczna w Unii Europejskiej. Raport krajowy – Polska, jesień 2007*, www.ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb68/eb68_pl_nat.pdf, s. 31.

skie stanowisko wobec rozszerzania Unii. Innym elementem może być sytuacja w samej UE i państwach członkowskich. Trudności w spełnianiu wymogów członkostwa przez kraje aspirujące do akcesji lub problemy samej Unii mogą wpłynąć na kolejne przewartościowania stanowiska Polski wobec poszczególnych kandydatur. Pozytywne stanowisko wobec procesu rozszerzania UE jako całości nie powinno natomiast ulec zmianie. Nie wydaje się, aby czynnikiem wpływającym na nie były kolejne zmiany ekip rządzących w Polsce.

Anna Paterek

NIEMCY WOBEC PROCESU DALSZEGO POSZERZANIA UE

Wprowadzenie

Koncepcje „pogłębiania” i „poszerzania” towarzyszyły procesowi integracji europejskiej od samych jej początków. Stanowiły one zarazem katalizator i wyznaczały kierunek dalszego rozwoju Wspólnot Europejskich. Determinowały jednocześnie priorytety i strategię rządów państw członkowskich w politycznej debacie nad przyszłością integracji europejskiej.

W następstwie dwóch etapów największego rozszerzenia w historii Unii Europejskiej: w maju 2004 i w styczniu 2007 r. w państwach członkowskich nasiliła się dyskusja wokół rozdźwięku pomiędzy potrzebą przeprowadzenia reform wewnętrznych a zdolnością Unii do przyjęcia nowych członków. Rosnący sceptycyzm wobec dalszego rozszerzania Unii Europejskiej w państwach członkowskich mobilizuje ich rządy do poszukiwania rozwiązań, pozwalających na utrzymanie równowagi pomiędzy procesem pogłębiania i poszerzania UE.

W związku z tym celem poniższej analizy jest omówienie stanowiska Niemiec wobec przyszłych poszerzeń Unii, a także ukazanie stopnia ich akceptacji w społeczeństwie niemieckim.

Główna teza artykułu zakłada, że w perspektywie akcesji kolejnych krajów, Niemcy będą kierować się ostrożną polityką rozszerzania, uzależnioną przede wszystkim od zdolności absorpcyjnej Unii Europejskiej.

Opracowanie opiera się na obszernej bazie źródłowej¹ i literaturze przedmiotu, w której poza polskimi pozycjami², dominują publikacje niemieckojęzyczne³.

Rola Niemiec w rozszerzeniu UE o kraje Europy Środkowo-Wschodniej

Po przyjęciu przez Radę Europejską w Kopenhadze w 1993 r. kryteriów członkostwa państw kandydujących, rozszerzenie UE na wschód znalazło się wśród priorytetów niemieckiej prezydencji w drugiej połowie 1994 r. Postrzegane było jako istotny element kształtowania ekonomicznego, demokratycznego i bezpiecznego otoczenia na kontynencie, a także sprostanie odpowiedzialności Niemiec wobec wschodnich sąsiadów i konsekwencja przewyciężenia narodowosocjalistycznej przeszłości⁴. W związku z tym RFN od początku transformacji systemowej państw byłego bloku wschodniego uważana była za „advokata” ich starań o członkostwo w Unii. Niemieckie poparcie dla procesu rozszerzenia determinowała w szerszej perspektywie europejska polityka stabilizacyjna. Wraz z akcesją nowe kraje członkowskie miały przejąć dorobek prawny i polityczne cele Unii. Fakt ten wpływał na ich polityczną i gospodarczą stabilizację. Ponadto był warunkiem zapewnienia pokoju i bezpieczeństwa w Europie⁵.

Jednym z najważniejszych celów poszerzenia UE była dla polityków koalicji rządowej SPD/Sojusz '90/Zieloni „prewencyjna polityka bezpieczeństwa” (Joschka Fischer)⁶. Postulat ten wiązał się również z obecną od 1999 r. zmianą nastawienia Niemiec do kwestii akcesji tureckiej. Była ona uwarunkowana sytuacją międzynarodową, przede wszystkim wydarzeniami w Kosowie w 1999 r. oraz zbrojną interwencją NATO w Jugosławii, a także atakiem terrorystycznym z 11 września 2001 r.

¹ Zob. m.in. obszerny wybór dokumentów instytucji UE na stronach: www.eur-lex.europa.eu; www.libr.sejm.gov.pl; materiały źródłowe dotyczące niemieckiej polityki integracji europejskiej na stronach: www.bundestkanzlerin.de; www.bundesregierung.de; www.bundestag.de; www.auswaertiges-amt.de, liczne materiały internetowe dzienników i tygodników ogólnoniemieckich.

² Obszerny wybór analiz i raportów na stronach: Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych, www.pism.pl; Ośrodka Studiów Wschodnich, www.osw.waw.pl; Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej, www.ukie.gov.pl; a także publikacje Instytutu Zachodniego w Poznaniu, m.in.: B. Koszeł, *Partnerstwo z rozsądku? Stosunki Francji ze zjednoczonymi Niemcami (1990–2006)*, „Zeszyty Instytutu Zachodniego” 2006, nr 42.

³ Zob. raporty i analizy Stiftung Wissenschaft und Politik, www.swp-berlin.org; Centrum für angewandte Politikforschung (CAP), www.cap.uni-muenchen.de; Institut für europäische Politik, www.user3130.blm23.nwnt.de/site1/index.php?id=22; Friedrich-Ebert-Stiftung, www.fes.de; oraz www.deutsche-aussenpolitik.de.

⁴ B. Koszeł, *op. cit.*, s. 5–11; E. Cziomer, *Polityka zagraniczna Niemiec. Kontynuacja i zmiana po zjednoczeniu ze szczególnym uwzględnieniem polityki europejskiej i transatlantyckiej*, Warszawa 2005, s. 92–96; A. Paterek, *Stanowisko Niemiec wobec procesu poszerzenia Unii Europejskiej (1998–2006)*, „Kraakowskie Studia Międzynarodowe” 2006, nr 4, s. 183–200; eadem, *Stanowisko RFN wobec poszerzenia Unii Europejskiej o kraje Europy Środkowo-Wschodniej*, [w:] *Niemcy. Europa. Świat. Studia międzynarodowe*, red. I. Stawowy-Kawka, Kraków 2007, s. 123–130.

⁵ F. Algieri, *Die erweiterte EU als internationaler Akteur*, „Der Bürger im Staat. Die Osterweiterung der EU” 2004, H. 1, s. 63–68.

⁶ Por. wypowiedź Joschki Fischera w debacie 3.12.1999; *Verhandlungen des Deutschen Bundestages. Stenographische Berichte. XIV. Wahlperiode*, 77. Sitzung, 3. Dezember 1999, s. 70865.

Na niemieckie poparcie przyjęcia Turcji do UE wpłynęło ponadto rozpoczęcie kompleksowych reform w tym kraju⁷.

Zgodnie z postanowieniami Rady Europejskiej w Luksemburgu (grudzień 1997 r.) w 1998 r. rozpoczęły się negocjacje akcesyjne z sześcioma państwami kandydującymi (Estonią, Polską, Czechami, Węgrami, Słowenią i Cyprem). Na mocy decyzji Rady Europejskiej w Helsinkach (grudzień 1999 r.) w 2000 r. zapoczątkowany został proces negocjacji z kolejną szóstką (Litwą, Łotwą, Słowacją, Bułgarią, Rumunią i Malcią). Turcja uzyskiwała wówczas status państwa kandydującego do UE.

W drugiej połowie lat 90. rząd kanclerza Kohla forsował strategię równoległego „pogłębienia” i „rozszerzenia” Wspólnot, jako dwóch wzajemnie uzupełniających się procesów. Stopniowo zaczęto podkreślać konieczność przeprowadzenia fundamentalnych reform systemu instytucjonalnego i procesu decyzyjnego Unii Europejskiej jeszcze przed przyjęciem nowych państw, tak aby łatwiej można było osiągnąć porozumienie i zapewnić efektywne funkcjonowanie Unii po ich akcesji⁸. Objęcie władzy przez gabinet koalicyjny SPD/Sojusz '90/Zieloni w 1998 r. oznaczało w związku z tym bardziej „realne” podejście do rozszerzenia na wschód, aczkolwiek bez ugruntowania konkretnej jego wizji. Warunkiem przyjęcia państw Europy Środkowo-Wschodniej było wcześniejsze przeprowadzenie reform wewnętrznych w Unii. Na poparcie poszerzenia UE o kraje regionu środkowoeuropejskiego wpływał także wynikający z niego wzrost wpłat wnoszonych do budżetu przez dotychczasowe państwa członkowskie, a w rezultacie podjęcie starań o zmniejszenie niemieckiej składki do unijnego budżetu⁹. Wypracowanie konsensu w sprawie Agendy 2000, traktatu nicejskiego oraz w konsekwencji rozszerzenie Wspólnot w styczniu 2004 r. stanowiły istotne osiągnięcia z punktu widzenia realizowanej przez rząd Gerharda Schrödera polityki europejskiej.

Zakończenie rozmów akcesyjnych z dziesięcioma krajami¹⁰ w grudniu 2002 r. w Kopenhadze interpretowane było w RFN jako „ostateczne przewycięzenie sztucznego podziału europejskiego kontynentu”¹¹ oraz zjednoczenie Europy. W bezpośrednim związku z poszerzeniem postrzegano ponadto przeprowadzenie kompleksowej reformy dla „pogłębienia UE” w perspektywie prac Konwentu w sprawie przyszłości Europy. 19 grudnia 2002 r. w debacie poświęconej результатам spotkania

⁷ A. Szymański, *Niemcy wobec rozszerzenia Unii Europejskiej o Turcję*, „Materiały Studialne PISM” 2007, nr 4, s. 13; www.pism.pl/materiały_studialne_content.php?id/23 (10 V 2008).

⁸ M. Dauderstädt, B. Lippert, *Die deutsche Ratspräsidentschaft: Doppelstrategie zur Vertiefung und Erweiterung der EU*, Bonn 1998; www.fes.de/organisation/europe/publicat/doppelstr98.html#13.

⁹ E. Firlej, *Stanowiska wybranych państw zachodnich w kwestii rozszerzenia Unii Europejskiej*, Warszawa 1998, s. 12–15.

¹⁰ Estonia, Litwa, Łotwa, Malta, Polska, Słowacja, Słowenia, Czechy, Węgry i Cypr. W przypadku Bułgarii i Rumunii zapowiedziano wówczas kontynuację negocjacji akcesyjnych, które miały wejść w końcową fazę w 2007 r. W sprawie Turcji uzgodniono przesunięcie decyzji na temat otwarcia negocjacji akcesyjnych do czasu spotkania Rady Europejskiej w grudniu 2004 r. Podjęcie konkretnych kroków w tej kwestii uzależniono od wypełnienia przez Turcję kryteriów kopenhaskich, czego podstawę miał stanowić raport Komisji Europejskiej, przygotowywany na posiedzenie Rady Europejskiej.

¹¹ Der Weg für die Osterweiterung ist frei: Abschluss der Beitrittsverhandlungen auf dem Europäischen Rat von Kopenhagen, Antrag der Fraktion CDU/CSU, 17 XII 2002, BT-Drucksache 15/195.

Rady Europejskiej w Kopenhadze kanclerz Schröder poruszył zagadnienia granic poszerzonej Europy, a także perspektywy członkostwa Turcji w UE. Był to przedmiot rozbieżności poglądów między koalicją rządzącą a opozycją CDU i CSU. Argumentacja Schrödera opierała się na podstawowym założeniu, że aby ubiegać się o członkostwo w UE, Turcja musi spełniać polityczne kryteria kopenhaskie, do których należą: respektowanie zasad państwa prawa, posiadanie stabilnych instytucji gwarantujących demokrację, przestrzeganie praw człowieka i mniejszości narodowych. Unia ze swojej strony winna zachować zdolność do prowadzenia skutecznej polityki. Jednocześnie kanclerz wysuwał argumenty przemawiające za możliwością przyjęcia Turcji do UE. Pełnilaby ona funkcję „pomostu między Europą kontynentalną z jednej strony, a wschodnim obszarem śródziemnomorskim z drugiej”. Komentując stanowisko opozycji w tej sprawie, Schröder przytoczył dwa argumenty. Po pierwsze, wykluczając członkostwo Turcji w UE, obwarowane jednoznacznymi warunkami, chadeacy działali sprzecznie z tradycją niemieckiej polityki europejskiej. Natomiast zachowanie tej tradycji, przekonywał Schröder, właśnie w niemieckim interesie „nie powinno zostać zaprzepaszczone na rzecz partyjnych i wyborczych pobudek”. Po drugie, kanclerz przestrzegał opozycję przed „nowym Kulturkampfem” w tej sprawie, czyli ujmowaniem członkostwa Turcji z punktu widzenia konfliktu między chrześcijańskim Zachodem a islamem¹².

W przekonaniu większości deputowanych CDU¹³ i CSU, celem Unii Europejskiej i Niemiec winno być gospodarcze, polityczne i instytucjonalne powiązanie Turcji ze Wspólnotami, jednakże bez możliwości członkostwa¹⁴. Angela Merkel, nawiązując do amerykańskiego poparcia tureckich aspiracji, skrytykowała kanclerza Schrödera za czynienie z kwestii członkostwa Turcji w UE przedmiotu „kompensacyjnych interesów” ze Stanami Zjednoczonymi w zamian za niedotrzymanie politycznych obietnic¹⁵. Była to aluzja do amerykańsko-niemieckich kontrowersji wokół kwestii irackiej¹⁶.

RFN wobec strategii pogłębiania i poszerzania UE po roku 2004

Generalnie po 2004 r. poparciem wobec wspomnianego wyżej „zmęczenia poszerzeniem”, wśród niemieckich polityków cieszyła się w dalszym ciągu strategia „najpierw pogłębiać, po to, by następnie poszerzać”, opierająca się na założeniu, że tylko politycznie i instytucjonalnie wzmocniona Unia jest w stanie przyjąć nowych członków, bez narażania osiągniętego poziomu integracji. Potwierdzają to również

¹² *Verhandlungen...* 16. Sitzung, 19. Dezember 2002, s. 1185–1186.

¹³ CDU i FDP nie wypracowały jednolitego stanowiska we własnych szeregach w sprawie akcesji Turcji. Szerzej zob.: A. Szymański, *op. cit.*, s. 15–16.

¹⁴ *Der Weg für die Osterweiterung ist frei...*

¹⁵ *Verhandlungen...* 16. Sitzung, 19. Dezember 2002, s. 1189.

¹⁶ *Ibidem*, s. 1186.

przyjęte przez Komisję Europejską w listopadzie 2006 r., a następnie potwierdzone w listopadzie 2007 r., priorytety nowej polityki rozszerzenia UE:

- konsolidacja zobowiązań,
- przestrzeganie określonych warunków w negocjacjach akcesyjnych,
- komunikacja z opinią publiczną o przyszłych fazach rozszerzenia¹⁷.

Konsolidacja zobowiązań oznaczała ostrożność w podejmowaniu nowych zobowiązań przez Unię, a ich wiążący charakter wobec państw, którym otworzyła perspektywę członkostwa był silnym bodźcem dla kontynuowania procesu reform w tych krajach.

Koncepcja pogłębienia integracji jako koniecznego warunku dla jej poszerzenia reprezentowana jest przede wszystkim przez takie kraje członkowskie, jak Francja, Austria i Dania. Dążą one do precyzyjnego określenia zdolności przyjęcia nowych członków i przyszłych granic UE. Obawy tych państw opierają się nie tylko na przesłankach geograficznych, lecz także wynikają z troski o kulturową spójność Unii i kształtowanie się europejskiej tożsamości. Dodatkowo wskazuje się na konsekwencje dalszego poszerzenia dla unijnych finansów, struktur instytucjonalnych oraz politycznej i gospodarczej koherencji Unii Europejskiej. Alternatywą wobec pełnego członkostwa byłaby w tym wypadku strefa wolnego handlu bądź unia gospodarcza z „częstkową integracją walutową”¹⁸.

Orzucenie przez społeczeństwa Francji i Holandii (maj i czerwiec 2005 r.) Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy, będący jego następstwem okres refleksji nad przyszłością integracji europejskiej oraz rosnące „zmęczenie rozszerzeniem” w państwach członkowskich nasiliły pytania o priorytet wewnętrznej spójności i tzw. zdolności absorpcyjnej UE nad kontynuowaniem procesu przyjmowania nowych krajów¹⁹.

Już w umowie koalicyjnej z 11 listopada 2005 r. nowy rząd CDU/CSU/SPD opowiadał się za „roztrofną polityką poszerzania UE”, tak by nadmiernie nie obciążać struktur unijnych. „Ambitna i zróżnicowana polityka sąsiedztwa” potraktowana została jako alternatywa dla akcesji potencjalnych kandydatów. Zapisy umowy koalicyjnej wyrażały poparcie chadeków i socjaldemokratów dla uzyskania członkostwa przez Bułgarię i Rumunię oraz dla rozpoczęcia rokowań akcesyjnych z Chorwacją. Jednocześnie obawy Wielkiej Koalicji związane były z utrzymaniem w poszerzonej Unii zasad uczciwej konkurencji, wykluczających dumping w sferze wynagrodzeń i nielegalną siłę roboczą. W ślad za tym zapowiedziano utrzyma-

¹⁷ Komisja Europejska, „Strategia rozszerzenia i najważniejsze wyzwania w latach 2006–2007”, KOM (2006) 649, wersja ostateczna, Bruksela, 8 XI 2006; www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=celex:52006dc0649:pl.html.

¹⁸ A. Faber, *Die Weiterentwicklung der Europäischen Union: Vertiefung versus Erweiterung?*, „Integration” 2007, nr 2, s. 106.

¹⁹ K.-O. Lang, D. Schwarzer, *Argumente für eine neue Erweiterungsstrategie – die Diskussion über die Aufnahmefähigkeit der EU*, „Integration” 2007, nr 2, s. 117–128; *idem*, *Die Diskussion über die Aufnahmefähigkeit der EU*, „SWP-Studie”, Dezember 2007; H. Kramer, *Wie „erweiterungsmüde“ ist die EU?*, „SWP-Aktuell”, 16 III 2007.

nie siedmioletniego okresu przejściowego w swobodnym dostępie pracowników z krajów Europy Środkowo-Wschodniej do niemieckiego rynku pracy oraz kontroli paszportowych na granicach z nowymi państwami członkowskimi, dopóki nie spełnią one wysokich standardów *acquis* z Schengen²⁰.

Kancelerz Merkel wykluczyła możliwość „łączenia interesów” państw aspirujących do członkostwa, wynikającego z równoczesnego otwarcia rozmów akcesyjnych, ponieważ automatycznie nie oznacza ono ich równoległego zamknięcia. Rozważając dalsze perspektywy poszerzenia Unii Europejskiej, Angela Merkel podkreśliła potrzebę rozwijania polityki sąsiedztwa z krajami Bałkanów Zachodnich, która wyrażałaby się wzmocnioną polityczną kooperacją i nie pociągałaby za sobą w każdym przypadku pełnego członkostwa.

Europa musi dysponować zdolnością do działania. Twór bez wyraźnie zakreślonych granic nie będzie w stanie ani podejmować kluczowych działań, ani przyjąć określoną formę. Musimy sobie to uświadomić i wyznaczyć granice²¹.

W podobnym tonie wypowiedział się również minister spraw zagranicznych Frank-Walter Steinmeier argumentując potrzebę „nowego sformułowania polityki wschodniej Unii Europejskiej”, polegającej na stworzeniu alternatywnych możliwości współpracy krajom zainteresowanym członkostwem w Unii, bowiem „dla nowych interesantów droga do Unii może okazać się bardziej dłuższa i kamienista, niż oczekiwano”²².

Wśród zasadniczych celów polityki europejskiej Wielkiej Koalicji w maju 2006 r., Angela Merkel wymieniła przede wszystkim „nadanie nowego uzasadnienia dla istnienia Unii Europejskiej”, czyli znalezienie alternatywy dla historycznych przesłanek procesu integracji europejskiej. W jej przekonaniu wzmocnienie europejskiej zdolności działania wymaga „wewnętrznej formuły”, europejskiej tożsamości, a tym samym określenia tego, jakim „tworem” jest Unia Europejska²³. Wyzwaniu znalezienia rozwiązania dla impasu konstytucyjnego, w którym znalazła się Wspólnota, a tym samym wznowieniu procesu ratyfikacji Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy, podporządkowane zostały priorytety niemieckiego przewodnictwa w Unii²⁴. Jednym z ambitnych planów niemieckiego rządu było ponadto wzmocnienie i rozwój Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, zwłaszcza

²⁰ „Gemeinsam für Deutschland – mit Mut und Menschlichkeit”. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD vom 11.11.2005; www.edu.de/doc/pdf/05_11_11_Koalitionsvertrag_Langfassung_navigierbar.pdf (10 V 2008).

²¹ „19. Bulletin der Bundesregierung”, 11 V 2006, s. 13.

²² „Europa neu denken”, Rede von Bundesaußenminister Frank-Walter Steinmeier anlässlich des 35-jährigen Gründungsjubiläums der Heinz-Schwarzkopf-Stiftung, www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Infoservice/Presse/Reden/2006/060830-Europa-Schwarzkopf.html (30 VIII 2006).

²³ „19. Bulletin der Bundesregierung”, 11 V 2006; www.bundesregierung.de/Content/DE/Bulletin/2006/05/_Anlagen/nr-44-11001507,property=publicationFile.pdf.

²⁴ Rede von Bundeskanzlerin Angela Merkel anlässlich der Eröffnung des Internationalen Bertelsmann Forums „Die Zukunft der Europäischen Union”; www.bundeskanzlerin.de/nn_5296/Content/DE/Rede/2006/09/2006-09-23-bertelsmann.html (22 IX 2006).

jej wschodniego wymiaru. Chodziło tu również o zwiększenie wsparcia finansowego na rzecz wschodnich sąsiadów UE. Powyższych zapowiedzi nie udało się jednak przenieść z płaszczyzny deklaracji na poziom konkretnych działań²⁵.

Przypadająca na pierwszą połowę 2007 r. prezydencja niemiecka i zarazem 50. rocznica uchwalenia traktatów rzymskich były okazją do zaprezentowania strategii rządu Angeli Merkel wobec przyszłego rozszerzenia UE. Przyjęcie deklaracji berlińskiej²⁶ na spotkaniu przywódców państw członkowskich w Berlinie 25 marca 2007 r. oznaczało wznowienie prac nad reformą instytucjonalną Unii Europejskiej. Zapowiedź jej przeprowadzenia przed wyborami do Parlamentu Europejskiego w 2009 r. była sukcesem niemieckiego rządu²⁷. Na spotkaniu Rady Europejskiej w Lizbonie w październiku 2007 r. przywódcy państw członkowskich przyjęli projekt traktatu rewizyjnego, który przejmował najważniejsze postanowienia instytucjonalne Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy, a zarazem był kompromisem wobec państw, które zgłaszały wobec niego zastrzeżenia. W ślad za tym miało miejsce uroczyste podpisanie Traktatu lizbońskiego, 13 grudnia 2007 r.

Traktat z Lizbony stwarza nowe pole manewru dla przyszłej polityki rozszerzenia Unii Europejskiej w wyniku wprowadzenia ważnych zmian instytucjonalnych, takich jak: ustanowienie stałego prezydenta Rady Europejskiej z 2,5-letnią kadencją oraz unijnego przedstawiciela do spraw zagranicznych, zmniejszenie do 18 członków Komisji Europejskiej (od 2014 r.), zmianę systemu głosowania w Radzie Unii Europejskiej (od 2014 r., tzw. podwójna większość: 55% państw członkowskich reprezentujących przynajmniej 65% populacji UE), ograniczenie liczby deputowanych Parlamentu Europejskiego do 751 (z możliwością zmian w wyniku kolejnych rozszerzeń). Istotną kwestią, która została zawarta w Traktacie reformującym jest odniesienie do kopenhaskich kryteriów rozszerzenia Unii, tym samym po jego ratyfikacji staną się więc one częścią wspólnotowego prawa pierwotnego²⁸.

W ocenie kanclerz Angeli Merkel Traktat lizboński stworzył „nowe fundamenty Unii Europejskiej”, które wzmocnione pozwolą na „spokój i siłę w realizowaniu jej właściwych zadań politycznych”. A należą do nich przede wszystkim: kształtowanie gospodarki „z ludzką twarzą”, otwarte i przejrzyste rynki finansowe,

²⁵ Mimo że niektóre kraje objęte EPS (Ukraina, Mołdawia, Gruzja) aspirują do członkostwa w UE, nie jest ona powiązana z procesem rozszerzenia, co kilkakrotnie podkreślone zostało przez Komisję Europejską, ale daje możliwość zbliżenia się do organizacji. Zob.: J. Kępa, *Przegląd budżetu w Unii Europejskiej w kontekście wzmocnienia „wymiaru wschodniego” Europejskiej Polityki Sąsiedztwa*, „Biuletyn Analiz UKIE” 2006, nr 18, s. 50–61; B. Wojna, *Wdrażanie Europejskiej Polityki Sąsiedztwa – raport Komisji Europejskiej*, „Biuletyn PISM” 2008, nr 16; www.pism.pl/biuletyny/files/20080416_484.pdf; G. Glosser, *Europäische Nachbarschaftspolitik nach der deutschen EU-Ratspräsidentschaft – Bilanz und Ausblick*, „Integration” 2007, nr 4, s. 493–498.

²⁶ Pełny tekst deklaracji: www.dziennik.pl/opinie/article25755/Deklaracja_Berlinska.html.

²⁷ Rede von Bundeskanzlerin Angela Merkel im Europäischen Parlament 28 III 2007; www.bundeskanzlerin.de/mn_5296/Content/DE/Rede/2007/03/2007-03-28-rede-merkel-bruessel.html.

²⁸ S. Richter, *Die erweiterungspolitik der EU nach dem Reformvertrag von Lissabon*, „Diskussionspapier FG2 SWP Berlin” 2008, nr 2; M. Chardon, S. Seeger, *Handlungsspielräume nutzen – die EU-Beitrittsverhandlungen mit der Türkei*, „CAP Aktuell” 2007, nr 16, s. 1–2.

wzmocniona i oparta na wspólnych wartościach europejska polityka zagraniczna, bezpieczeństwo energetyczne, ochrona środowiska. Jednocześnie traktat daje „oparcie” w instrumencie wzmocnionej współpracy, w razie gdyby istniały przeszkody w wypracowaniu jednolitego podejścia do pogłębiania współpracy w ramach Unii²⁹.

Wypowiedzi niemieckiej kanclerz podczas przewodnictwa w Unii Europejskiej potwierdzały skłanianie się rządu federalnego ku koncepcji pogłębienia integracji jako warunku przyjęcia nowych państw członkowskich. W przekonaniu Angeli Merkel

są państwa członkowskie, dla których priorytetem jest pogłębienie integracji, są też takie kraje, które podkreślają jej rozszerzenie. Niektórzy jednak uważają, że oba te procesy mogłyby przebiegać równolegle; nie sędzę, aby się to udało. Dlatego też właściwa, z mojego punktu widzenia, jest zapowiedź, iż w najbliższym czasie – z wyłączeniem krajów bałkańskich – nie możemy składać nowych obietnic, dotyczących członkostwa. To twarde słowa, które spotkałyby się z odmienną reakcją naszych polskich sąsiadów, w perspektywie relacji z Ukrainą, a być może również wśród państw bałtyckich. Niemniej jednak jestem przekonana, że naprawdę musimy podjąć wysiłki, by zagwarantować Unii zdolność do działania i konkurencyjność³⁰. Zatem niezwykle istotne jest określenie reguł, które odpowiadałyby wielkości nowej UE i stojących przed nią wyzwaniom, [...] gwarantowałyby jej sprawność w działaniach. [...] Z obecnymi zasadami UE nie jest zdolna ani do rozszerzenia ani do podejmowania koniecznych decyzji³¹.

Perspektywy i możliwe scenariusze polityki rozszerzenia UE

Kwestia określenia granic ekspansji Unii Europejskiej po przystąpieniu w styczniu 2007 r. Bułgarii i Rumunii stała się nieodzownym elementem debaty nad przyszłością integracji europejskiej.

Już w 1999 r. przywódcy państw członkowskich UE otworzyli przed państwami Bałkanów Zachodnich perspektywę członkostwa w ramach Procesu Stabilizacji i Stowarzyszenia, co zostało następnie potwierdzone na spotkaniu Rady Europejskiej w Salonikach w czerwcu 2003 r.³² Wobec rosnących politycznych i militarnych zadań UE, związanych z europejskim zaangażowaniem w międzynarodowe kryzysy, Unia przejęła rolę promotora stabilizacji, transformacji i trwałego rozwoju państw Bałkanów Zachodnich. Dysponując olbrzymim potencjałem, prowadząc skuteczną i umiejętną politykę z krajami tego regionu może przyczynić się do rozwiązania jego problemów, stwarzając tym samym szansę utrzymania ich proeuropejskiej

²⁹ Rede von Bundeskanzlerin Merkel zum EU-Reformvertrag im Bundestag, 24 IV 2008; www.bundeskanzlerin.de/nm_5296/Content/DE/Rede/2008/04/2008-04-24-merkel-bt-lissabonvertrag.html.

³⁰ Rede von Bundeskanzlerin Angela Merkel anlässlich der Eröffnung des Internationalen Bertelsmann Forums „Die Zukunft der Europäischen Union”, 22 IX 2006; www.bundeskanzlerin.de/nm_5296/Content/DE/Rede/2006/09/2006-09-23-bertelsmann.html.

³¹ Rede von Bundeskanzlerin Angela Merkel im Europäischen Parlament 17 I 2007; www.bundeskanzlerin.de/nm_5296/Content/DE/Rede/2007/01/2007-01-17-bkin-rede-ep.html.

³² EU-Western Balkans Summit – Declaration, Thessaloniki, 21 June 2003, 10229/03 (Presse 163); www.ec.europa.eu/enlargement/enlargement_process/accesion_process/how_does_a_country_join_the_eu/sap/thessaloniki_summit_en.htm.

orientacji. Perspektywa członkostwa jest w związku z tym najlepszym instrumentem unijnego wpływu na polityczny i gospodarczy rozwój państw bałkańskich, a także innych potencjalnych członków.

- W październiku 2005 r. rozpoczęto rokowania akcesyjne z Turcją i Chorwacją, a w grudniu 2005 r. przyznano także status kandydata Bylej Jugosłowiańskiej Republice Macedonii. Rozważa się również możliwość aspiracji członkowskich pozostałych krajów bałkańskich – Albanii, Bośni i Hercegowiny, Czarnogóry oraz Serbii (Kosowa).

- Generalnie państwa bałkańskie różnią się pod względem stopnia zaawansowania stosunków z UE, a także etapu procesu przedakcesyjnego. Inicjatywy podejmowane przez Wspólnoty mają na celu wzmocnienie stabilności oraz wspieranie procesów transformacyjnych zachodzących w krajach tego regionu w perspektywie ich przyszłej akcesji. W przypadku Chorwacji i Macedonii mocy wiążącej nabrały Porozumienia o Stabilizacji i Stowarzyszeniu, których wdrożenie jest warunkiem postępów na drodze każdego kraju do Unii Europejskiej³³. Negocjacje SAA z Serbią, po ich zawieszeniu przez UE w maju 2006 r., a także impasie we wzajemnych relacjach w konsekwencji deklaracji niepodległości Kosowa, zakończyły się 29 kwietnia 2008 r. podpisaniem porozumienia³⁴. Miało ono być sygnałem dla wzmocnienia proeuropejskiej perspektywy Serbii.

- Niemiecki rząd angażował się w dialog, mający na celu zapewniać Serbię o gotowości do współpracy i wiarygodnej perspektywie członkostwa, uznając jednocześnie niepodległość Kosowa³⁵. Minister stanu Geront Erler podkreślał w tym związku proponowane przez UE inicjatywy w zakresie zniesienia obowiązku wizowego, ściślejszą współpracę w zakresie edukacji i wolnego handlu. Tym bardziej, jego zdaniem, Serbia nie powinna „tracić możliwości zbliżenia do Unii Europejskiej³⁶”.

- Do członkostwa w UE aspirują ponadto państwa objęte Europejską Polityką Sąsiedztwa (Ukraina, Mołdawia i Gruzja). Powiązaniu Europejskiej Polityki Sąsiedztwa z perspektywą członkostwa w UE zdecydowania sprzeciwia się Francja, Włochy i kraje Beneluksu. Ich stanowisko znalazło poparcie instytucji unijnych – KE (poszerzenie i EPS to dwie odrębne kwestie), a także niemieckiej prezydencji³⁷.

Angela Merkel wielokrotnie podkreślała potrzebę jasnego wytyczenia granic integracji europejskiej: „Europa musi zaostrzyć swoje wewnętrzne i zewnętrzne kontury, ponieważ bez jasnej koncepcji rozszerzenia będzie jej trudno sprostać

³³ M. Terlikowski, *Relacje Unii Europejskiej z państwami Bałkanów Zachodnich – stan i perspektywy*, „Biuletyn PISM”, 20 III 2008.

³⁴ www.welt.de/politik/article1948813/EU_macht_Weg_zur_Aufnahme_Serbiens_frei.html.

³⁵ Por.: wywiad z ministrem spraw zagranicznych F.-W. Steinmeierem w Deutschlandfunk, 27 I 2008, www.dradio.de/dlf/sendungen/idw_dlf/730282/.

³⁶ Deutschland appelliert an Serbein, Der Westen das Portal der WAZ-Mediengruppe, 21 II 2008, www.derwesten.de/nachrichten/nachrichten/2008/2/21/news-24767645/detail.html.

³⁷ B. Lippert, *Die EU-Nachbarschaftspolitik in der Diskussion – Konzepte, Reformvorschläge und nationale Positionen*, „Internationale Politikanalyse”, Juli 2007, s. 8.

szybko zmieniającym się wyzwaniom otaczającego świata³⁸. Również minister gospodarki Michael Glos (CSU) wypowiedział się za wstrzymaniem dalszego procesu rozszerzania Unii po uzyskaniu członkostwa przez Chorwację³⁹. Politycy CSU postrzegali rozszerzenie UE o Rumunię i Bułgarię jako osiągnięcie granic akceptacji dla procesu rozszerzenia w społeczeństwie niemieckim. Turcja, zdaniem bawarskiej minister do spraw europejskich Emili Müller, swoim stanowiskiem w kwestii cypryjskiej, dowiodła niedojrzałości do członkostwa we Wspólnotach Europejskich. Wyjątkiem od „zamknięcia procesu rozszerzenia na wschód” jest jedynie akcesja Chorwacji, dobrze prosperującego kraju, o tradycyjnych europejskich korzeniach⁴⁰.

W czasie spotkania Rady Europejskiej w Brukseli w czerwcu 2006 r. RFN wraz z Francją domagały się wprowadzenia, jako kryterium decydującego o kolejnych poszerzeniach Wspólnot, zdolności absorpcyjnych Unii, wyznaczenia jej granic, a także uwzględnienia stanowiska społeczeństw państw członkowskich w sprawie dalszych poszerzeń⁴¹.

Problem członkostwa Turcji w Unii Europejskiej umowa koalicyjna rządu Angeli Merkel reguluje kompromisowo. Podkreśla się znaczenie ściślejszego powiązania Turcji z UE, nie kwestionując rozpoczęcia rokowań akcesyjnych z tym krajem, stwarza możliwość uzyskania „uprzywilejowanego członkostwa” w przypadku, gdy Unia nie będzie zdolna do przyjęcia Turcji, bądź Turcja nie będzie w stanie sprostać zobowiązaniom wynikającym z członkostwa. Jednocześnie taki kompromis świadczy o świadomości partnerów koalicyjnych, że w okresie ich rządów nie zapadną rozstrzygające decyzje w sprawie tureckiej⁴². SPD w dalszym ciągu reprezentowała stanowisko otwarcia Turcji perspektyw członkostwa w Unii Europejskiej. Przewodniczący SPD Kurt Beck sprzeciwił się postulatam wyznaczania granic Europy oraz zamykania unijnych drzwi przed Turcją. Natomiast minister spraw zagranicznych F.-W. Steinmeier podzielał stanowisko kanclerz Merkel, mówiąc o większej powściągliwości w polityce dalszych rozszerzeń Unii Europejskiej po 2007 r.⁴³ W wywiadzie dla tygodnika „Bild” w czerwcu 2006 r. Steinmeier wskazał jednak na niebezpieczeństwo wynikające z kwestionowania rozpoczętych

³⁸ Rede von Bundeskanzlerin Angela Merkel anlässlich der Eröffnung des Internationalen Bertelsmann Forums „Die Zukunft der Europäischen Union”, www.bundeskanzlerin.de/nm_5296/Content/DE/Rede/2006/09/2006-09-23-bertelsmann.html.

³⁹ Merkel warnt vor scheitern des neuen EU-Vertrags, *Spiegel online* 26 III 2007; www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,473811,00.html.

⁴⁰ P. Issig, *Nur die Frage des Türkei-Beitritts zur Europäischen Union kann die Harmonie stören*, „Die Welt”, 7 I 2007, www.welt.de/print-welt/article706940/Nur_die_Frage_des_Tuerkei-Beitritts_zur_Europaeischen_Union_kann_die_Harmonie_stoeren.html.

⁴¹ B. Koszeł, *op. cit.*, s. 37.

⁴² „Gemeinsam für Deutschland – mit Mut und Menschlichkeit”, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD vom 11.11.2005; www.cdu.de/doc/pdfc/05_11_11_Koalitionsvertrag_Langfassung_navigierbar.pdf (10 V 2008); A. Szymański, *op. cit.*

⁴³ A. Rinke, *Türkei-Frage spaltet SPD und Union*, *Handelsblatt*, www.handelsblatt.com/news/Default.aspx?_p=200050&_t=ft&_b=1140549 (26 IX 2006).

w październiku 2005 r. rokowań akcesyjnych z Turcją, podkreślając tym samym znaczenie wyraźnej perspektywy członkostwa dla procesu reform w tym kraju⁴⁴.

Wśród niemieckich polityków (głównie posłów CDU) pojawiły się również inne warianty zachowania europejskiej perspektywy Turcji, jak i zbliżenia do UE pozostałych krajów aspirujących do członkostwa. Pierwszym z nich jest koncepcja Europejskiej Przestrzeni Gospodarczej Plus, która znalazła swoje zastosowanie przy okazji pogłębiania relacji UE z Norwegią. Zakłada ona przede wszystkim rozwój współpracy gospodarczo-politycznej w celu stworzenia jednolitego obszaru gospodarczego. Nie obciążając nadmiernie ugrupowania, a jednocześnie w wyniku przejścia ok. 80% aktów prawnych regulujących rynek wewnętrzny UE, wpłynęłaby na większy stopień zbieżności gospodarczo-społecznej pomiędzy UE a tymi krajami. Tym samym państwa te otrzymałyby konkretną „europejską perspektywę”, która mobilizowałaby je do utrzymania kursu reform⁴⁵.

Zastosowanie tego rozwiązania dla potencjalnych rozszerzeń UE o takich kandydatów, jak Ukraina, Moldawia, Białoruś, Gruzja czy Azerbejdżan, nasuwa wątpliwości związane z odmiennym charakterem tych krajów w porównaniu z obecnymi członkami Europejskiej Przestrzeni Gospodarczej – Norwegią, Islandią i Lichtensteinem. Wynikają one przede wszystkim z politycznych i ekonomicznych uwarunkowań, które determinują ich zdolność do przyjęcia *acquis communautaire*⁴⁶.

Drugim rozważanym rozwiązaniem było tzw. stopniowe członkostwo. Zakłada ono trzyetapowy proces dochodzenia do członkostwa, zróżnicowany stopniem zintegrowania – najpierw integracja dokonuje się w obszarach nie w pełni uwspólnotowionych, by następnie przejść do sfer charakteryzujących się zaawansowaną integracją.

Początkowo współpraca miała się koncentrować na dziedzinach objętych drugim i trzecim filarem UE (wspólna polityka zagraniczna, wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne), poprzez unię gospodarczą i walutową oraz obszar Schengen, a dopiero ostatnim etapem na drodze uzyskania pełnego członkostwa byłaby integracja w ramach jednolitego rynku UE. Przejście do kolejnej fazy integracji uwarunkowane jest wywiązaniem się ze zobowiązań określonych na wcześniejszym poziomie. Osiągnięcie wyższego stopnia integracji nie dokonuje się zatem automatycznie, co więcej – omawiane podejście uwzględnia możliwość pozostania na niższym poziomie współpracy bez utraty perspektywy pełnego członkostwa, które dokonałoby się po wejściu w życie ostatniej fazy integracji⁴⁷.

Model ten pociągałby za sobą polityczne, a nie tylko gospodarcze powiązanie potencjalnych krajów kandydujących z UE oraz – poprzez wyraźne zaryso-

⁴⁴ R. Kleine, *Keine Endlos-Debatten über Türkei-Beitritt*, „Das Bild”, 28 VI 2006; www.bild.de/BTO/news/aktuell/2006/06/28/steinmeier-interview/steinmeier-interview-tuerkei.html.

⁴⁵ E. Brok, *Eine neue Erweiterungsstrategie für die EU*, „Politische Meinung” 2005, nr 433, s. 17–18; C. Atilgan, D. Klein, *EU-Integrationsmodelle unterhalb der Mitgliedschaft*, Arbeitspapier herausgegeben von der Konrad-Adenauer-Stiftung, Berlin–Sankt Augustyn 2006, s. 7–9.

⁴⁶ *Ibidem*, s. 8.

⁴⁷ *Ibidem*, s. 10.

wanie szans na akcesję, stanowiłby atrakcyjną alternatywę integracji i bodziec dla przeprowadzenia demokratycznych reform⁴⁸.

Stosunek społeczeństwa niemieckiego do dalszego poszerzania Unii

Niemcy zaliczane są generalnie do grupy krajów członkowskich, w których dominował raczej sceptyczny stosunek opinii społecznej do akcesji państw Europy Środkowo-Wschodniej⁴⁹. Największym poziomem poparcia niemieckiego społeczeństwa od samego początku swoich starań o członkostwo cieszyły się tylko Węgry⁵⁰. Zgodnie z wynikami sondażu Eurobarometru, przeprowadzonego w jesieni 2001 r., ponad połowa respondentów opowiedziała się za ich członkostwem (57%). Na kolejnych miejscach plasowały się Malta (46%) i Czechy (46%). W dalszej kolejności znalazły się Estonia (42%), Łotwa (42%), Polska (42%), Cypr (40%), Litwa (40%) i Słowacja (38%). Najniższe poparcie wśród obywateli Niemiec znalazły Słowenia (31%), Turcja (31%), Bułgaria (30%) i Rumunia (25%). Należy także zauważyć, że równie wysoki był poziom dezaprobaty dla członkostwa Estonii (39%), Łotwy (39%) i Cypru (37%). Przystąpienie takich państw, jak Słowenia, Turcja, Bułgaria i Rumunia budziło zastrzeżenia większości badanych (przeciw akcesji tych państw opowiedziało się odpowiednio 48%, 53%, 52%, 53% respondentów). Także w przypadku Polski, Litwy i Słowacji utrzymywał się wysoki poziom negatywnych opinii na temat ich członkostwa (odpowiednio 44%, 41%, 43%)⁵¹.

Z kolei wyniki sondażu opinii publicznej opublikowane przez Instytut Demoskopii w Allensbach (Institut für Demoskopie Allensbach) wskazywały, że na wiosnę 2002 r. 37% badanych popierało poszerzenie Unii Europejskiej na wschód i przystąpienie takich państw, jak Polska, Węgry i Czechy. Jednocześnie prawie jedna trzecia (32%) ankietowanych wyrażała dezaprobatę wobec procesu rozszerzenia⁵². Zdecydowana większość Niemców (54%) uważała, że akcesja nowych państw osłabi Unię Europejską. Niemal dwie trzecie badanych nie zgodziło się z tezą, że rozszerzenie nie pociągnie za sobą ciężaru finansowania tego procesu

⁴⁸ M. Wissmann, *Das Modell der gestuften Mitgliedschaft. Neue Strategien für künftige Erweiterungsschritte der EU*, „Internationale Politik”, Mai 2006, s. 66–68; C. Atilgan, D. Klein, *op. cit.*, s. 10–11; C. Karakas, *Für eine Abgestufte Integration. Zur Debatte um den EU-Beitritt der Türkei*, „HSFK-Standpunkte” 2005, nr 4; [http://www.hsfk.de/downloads/Standpunkte-4-2005\(druckfrei\).pdf](http://www.hsfk.de/downloads/Standpunkte-4-2005(druckfrei).pdf).

⁴⁹ P. Ronkowski, *Poparcie społeczeństw krajów „15” dla procesu integracji europejskiej i rozszerzenia Unii Europejskiej na jesieni 1999*, „Biuletyn Analiz UKIE” 2000, nr 4; www.biuletyn.ukie.gov.pl; P. Ronkowski, R. Hykawy, *Poparcie społeczeństw krajów członkowskich dla procesu integracji europejskiej i rozszerzenia Unii Europejskiej*, „Biuletyn Analiz UKIE” 2000, nr 3; P. Ronkowski, R. Hykawy, *Poparcie społeczeństwa krajów „15” dla procesu integracji europejskiej i rozszerzenia Unii Europejskiej na wiosnę 2000 r.*, „Biuletyn Analiz UKIE” 2001, nr 5.

⁵⁰ Po raz pierwszy na wiosnę 1996 r. Eurobarometr Komisji Europejskiej przeprowadził badania poparcia obywateli krajów Unii dla poszczególnych krajów kandydujących.

⁵¹ „Eurobarometr” nr 56.

⁵² *Allensbacher Jahrbuch der Demoskopie 1998–2002*, hrsg. E. Noelle-Neumann, R. Köcher, München 2002, s. 947.

przez RFN. Co więcej, ponad połowa ankietowanych (55%) wyraziła opinię, że wskutek przystąpienia nowych krajów Niemcy będą otrzymywać mniejszą niż dotychczas pomoc unijną. Obawy związane były przede wszystkim z implikacjami akcesji nowych krajów regionu środkowoeuropejskiego dla niemieckiego rynku pracy. Ponad połowa respondentów podzielała opinię, że rozszerzenie na wschód wpłynie na wzrost bezrobocia w ich kraju. Jednocześnie wśród zdecydowanej większości Niemców (60%) powszechne było przekonanie, że różnice w poziomach wynagrodzeń w Niemczech i państwach Europy Środkowo-Wschodniej, mogłyby niekorzystnie wpłynąć na wysokość zarobków niemieckich obywateli. Potwierdzają to również przypuszczenia 61% badanych o spodziewanym pogorszeniu się całokształtu warunków życiowych po rozszerzeniu UE⁵³. W badaniach przeprowadzonych zimą 2003 r. już 78% ankietowanych wyrażało niepokój, że poszerzenie UE na wschód przyczyni się do wzrostu przestępczości, 82% badanych oczekiwało wzmożonego napływu imigrantów, a 69% wzrostu nielegalnej imigracji. O ile niemal połowa respondentów podzielała przekonanie, że przyjęcie krajów Europy Środkowo-Wschodniej utrudni walkę z przestępczością oraz handlem narkotykami, o tyle 76% badanych uznawało wkład tych państw do tych obszarów działania UE za zasadnicze kryterium, przemawiające za ich członkostwem⁵⁴.

Ciekawych wyników dostarcza również ankieta przeprowadzana online z inicjatywy międzynarodowej firmy doradztwa strategicznego McKinsey & Company, magazynu „Stern”, stacji telewizyjnej ZDF i koncernu internetowego AOL. Od października 2003 do początku stycznia 2004 r. w ankiecie wzięło udział ponad 450 tys. osób. Mimo że większość Niemców oceniła integrację europejską pozytywnie i identyfikowała się z Europą (63% pytanych widziało w sobie również Europejczyków, jedynie 27% czuło się wyłącznie Niemcami), proces poszerzania Unii Europejskiej na wschód postrzegany był krytycznie. Tylko co trzeci Niemiec traktował je jako strategiczne. 63% ankietowanych wyrażało obawy możliwego wzrostu przestępczości wskutek otwarcia granic z pozostałymi państwami. Jedynie 12% respondentów wskazywało na korzyści płynące z rozszerzenia na wschód dla Niemiec, 39% widziało w tym procesie negatywne konsekwencje dla swojego kraju. Obawy te pokrywają się również z ogólnym przeświadczeniem ponad połowy badanych (62%), że UE wiąże się z finansowym ryzykiem Niemiec. Jednocześnie powszechne było przekonanie o potrzebie wewnętrznej reformy UE, dla zapewnienia większej przejrzystości i przewyciężenia unijnej biurokracji (81%) oraz spójności Unii na arenie międzynarodowej poprzez wzmocnienie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (75%)⁵⁵.

⁵³ O. Niedermayer, *Die öffentliche Meinung zur zukünftigen Gestalt der EU. Bevölkerungsorientierungen in Deutschland und den anderen EU-Staaten*, Bonn 2003; *Erweiterung der Europäischen Union. Informationen zur politischen Bildung*, Bonn 2002, s. 17–19.

⁵⁴ W. Knelangen, *Freiheit, Sicherheit und Recht. Erweiterte Innen- und Justizpolitik*, „Osteuropa” 2004, H. 5–6, s. 431–432.

⁵⁵ Umfrage Perspektive-Deutschland: Deutliche Skepsis gegenüber EU-Erweiterung Befragung im Internet sind die Unternehmensberatung McKinsey & Company, das Magazin Stern, das ZDF und das Internet-

Ankieta, przeprowadzona przez Instytut Demoskopii w Allensbach, niemal rok po akcesji dziesięciu krajów regionu środkowoeuropejskiego (od 23 kwietnia do 8 maja 2005 r., zob. wykres 1 i 2) oddawała obecne wśród niemieckiego społeczeństwa nastroje zmęczenia i irytacji wobec procesu dalszego rozszerzania UE. Na pytanie o wybór strategii między pogłębieniem współpracy państw członkowskich a poszerzeniem UE, zdecydowana większość badanych (84%) opowiedziała się za koncepcją pogłębiania i wzmocnienia politycznej współpracy między krajami członkowskimi. Dla porównania, dwa lata wcześniej 74% respondentów wyrażało taką potrzebę. Zaledwie 6% badanych popierało inicjatywy związane z dalszym poszerzaniem Unii. Sceptyczny stosunek społeczeństwa niemieckiego do poszerzenia manifestował się przede wszystkim w nastawieniu do krajów, które znajdowały się na finiszu negocjacji akcesyjnych (Bułgaria i Rumunia), jak i Turcji, z którą jeszcze nie rozpoczęto rokowań. Mimo że Rumunia i Bułgaria miały stać się pełnoprawnymi członkami Unii Europejskiej na początku 2007 r., zdecydowana większość Niemców (70%) uważała, że kraje te nie są jeszcze gotowe do uzyskania członkostwa. 53% opowiedziało się zasadniczo przeciwko akcesji Rumunii, 49% wyrażało swój sprzeciw wobec członkostwa Bułgarii. Niemiecka opinia publiczna była również niechętna poszerzaniu Unii o Turcję (66%) – wynika to z faktu zamieszkiwania w Niemczech licznej ludności muzułmańskiej i problemów z jej przystosowaniem, a także konsekwencjami przystąpienia do struktur unijnych kraju o dużej liczbie ludności i wysokim przyroście naturalnym⁵⁶. Również badania German Marshall Fund of the United States przeprowadzone w czerwcu 2005 r. wskazują na ogólną tendencję spadku poparcia dla członkostwa Turcji w państwach UE⁵⁷.

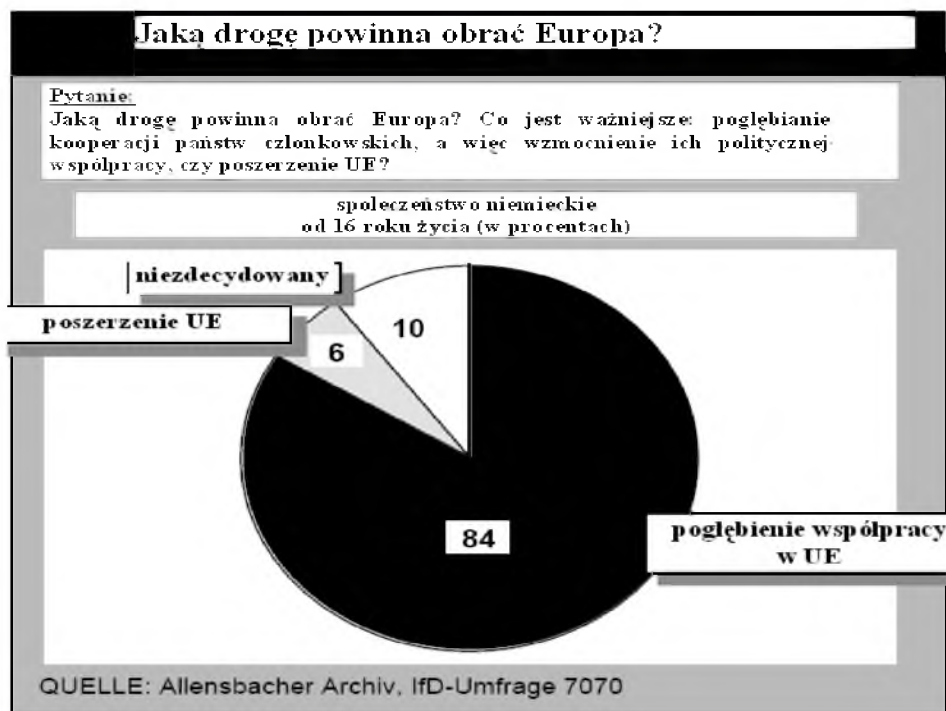
Wyniki ankiet Eurobarometru z lipca 2006 r. potwierdzają sceptyczne nastawienie do dalszych rozszerzeń społeczeństw w państwach członkowskich. Wyraźne jest zróżnicowanie opinii w tej kwestii pomiędzy nowymi a starymi członkami UE – poparcie dla procesu poszerzania wyrażało 66% badanych w pierwszej grupie krajów, natomiast 41% w drugiej. Niemcy należały, obok Luksemburga, Austrii, Francji i Finlandii, do państw, w których co najmniej sześć na dziesięć ankietowanych osób sprzeciwiło się przyszłym rozszerzeniom Unii. Społeczeństwo niemieckie postrzega problem przyszłego poszerzenia przede wszystkim w akcesji tureckiej. Omawiana ankieta potwierdza niechęć Niemców wobec członkostwa tego kraju (66%), 27% popiera jego starania.

Unternehmen AOL; www.perspektive-deutschland.de/files/presse_2004/pd3-Special-Europa-Abstract.pdf.

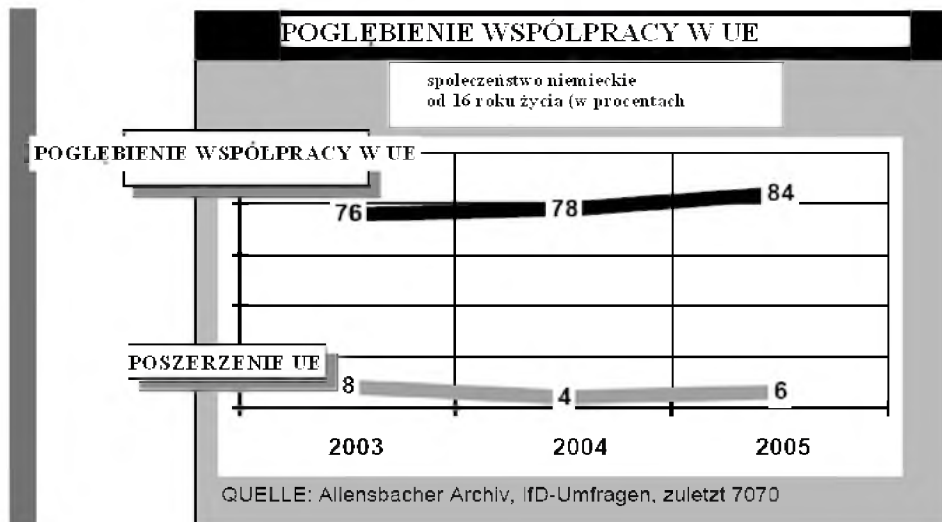
⁵⁶ EU – Nicht Erweitern Sondern...

⁵⁷ *Transatlantic Trends. Top line Data 2005*, www.euractiv.com/31/images/transatlantic%20trends%202005_tcm31-143897.pdf.

Wykres 1. Jaką drogę powinna obrać Europa?



Wykres 2. Pogłębianie współpracy w Unii Europejskiej



Źródło: *EU – Nicht Erweitern Sondern die politische Zusammenarbeit der Mitgliedsländer vertiefen*, „Allensbacher Berichte” 2005, nr 10, www.ifd-allensbach.de/pdf/prd_0510.pdf.

Podsumowanie

1. O ile w procesie rozszerzenia Unii Europejskiej na wschód Niemcy występowały zasadniczo w roli „advokata” interesów państw Europy Środkowo-Wschodniej, o tyle w perspektywie akcesji kolejnych krajów kierują się ostrożną polityką rozszerzenia, uzależnioną od zdolności absorpcyjnej Wspólnot.

2. Stanowisko Niemiec w kwestii dalszych poszerzeń koreluje ze strategią rozszerzenia Komisji Europejskiej z listopada 2006 i 2007 r. Opiera się ono na dwóch zasadniczych założeniach, które determinują politykę europejską rządu federalnego CDU/CSU/SPD w tym zakresie.

3. Pierwszym jest przyjęcie koncepcji brzmiącej: „pogłębienie integracji warunkiem jej poszerzenia”, ponieważ tylko politycznie i instytucjonalnie wzmocniona Unia jest w stanie przyjąć nowych członków bez narażania osiągniętego poziomu integracji. Z każdym kolejnym poszerzeniem rośnie niebezpieczeństwo zachowania spójności ugrupowania, a tym samym wzrasta jego heterogeniczny charakter. Wiąże się to również z kosztami ostatnich rozszerzeń na wschód, które w znacznym stopniu absorbują zdolności finansowe płatników netto, a zatem przede wszystkim Niemiec. Konsekwencją powyższej argumentacji jest nacisk na uzależnienie wyniku rokowań akcesyjnych od wywiązywania się państw kandydujących z zobowiązań wynikających z członkostwa oraz preferowanie alternatywnych do pełnego członkostwa wariantów kształtowania relacji tych krajów z UE.

4. Drugim, jest położenie akcentu na globalną rolę Unii Europejskiej jako instytucji stabilizacji i bezpieczeństwa na kontynencie europejskim. Ponośi ona zatem odpowiedzialność za politykę integracyjną, której długofalowym celem winno być wykreowanie pewnego politycznego otoczenia oraz wzmocnienie konkurencyjności regionu. Zatem stworzenie realnej perspektywy członkostwa jest najskuteczniejszym instrumentem unijnego wpływu na polityczny i gospodarczy rozwój państw bałkańskich, a także innych potencjalnych członków oraz szansą na utrzymanie ich proeuropejskiej orientacji. Służą temu działania niemieckiego rządu na rzecz wzmocnienia Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, jako zasadniczego narzędzia kształtowania relacji UE z państwami sąsiadującymi, a także wspomniane wyżej rozwiązania, pozwalające na wyeliminowanie podziałów i dychotomii, sprowadzającej się do „tak albo nie” dla członkostwa w Unii.

5. Obecny wśród niemieckiego społeczeństwa nastrojom zmęczenia i irytacji wobec procesu dalszego rozszerzania UE towarzyszy ogólne przekonanie o konieczności pogłębiania integracji i współpracy pomiędzy państwami członkowskimi. Niemiecka opinia publiczna postrzega problem przyszłego poszerzenia zasadniczo w akcesji tureckiej i jej konsekwencji dla własnego kraju. Brak poświęcania więk-

szej uwagi pozostałym państwom aspirującym do członkostwa wynika głównie z faktu uświadamiania sobie realnych perspektyw czasowych dla dalszych akcesji (z wyjątkiem Chorwacji).

6. Rosnący sceptycyzm wobec dalszego rozszerzania Unii Europejskiej w społeczeństwie niemieckim winien mobilizować rząd federalny do poszukiwania rozwiązań pozwalających na skuteczniejszą komunikację z opinią społeczną na temat konsekwencji zamknięcia perspektyw członkostwa w UE Turcji, krajom Bałkanów Zachodnich czy innym potencjalnym kandydatom.

Ryszard Zięba

ROZWÓJ EUROPEJSKIEJ POLITYKI BEZPIECZEŃSTWA I OBRONY: IMPLIKACJE DLA POLSKI

Koncepcja EPBiO

Koncepcja polityki obronnej Unii Europejskiej, określanej nazwą Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony (ang. *European Security and Defence Policy* – ESDP) została zawarta w kilku dokumentach przyjętych przez Radę Europejską w latach 1999–2004. Można je pogrupować w trzy kategorie:

- 1) dokumenty wstępnie formułujące,
- 2) dokumenty precyzujące,
- 3) dokumenty składające się na całościową strategię bezpieczeństwa UE¹.

Polska jako kandydat do UE nie uczestniczyła w wypracowywaniu koncepcji EPBiO. Nie jest jednak tajemnicą, że proklamowanie przez Unię nowej polityki wywołało zastrzeżenia Warszawy, które powodowane były przede wszystkim obawami, czy EPBiO nie osłabi NATO i obecności wojskowej USA w Europie. Zastrzeżenia te były publicznie wyrażane w grudniu 1999 r. i w następnych miesiącach².

Całościowa strategia bezpieczeństwa UE została wypracowana po wejściu w życie Traktatu z Nicei (1 lutego 2003 r.). Zawiera ją zatwierdzony 12 grudnia 2003 r. przez Radę Europejską dokument pt. *A Secure Europe in a Better World*:

¹ Szerzej zob.: R. Zięba, *Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony*, Warszawa 2005, s. 37–57; J. Howorth, *Security and Defence Policy in the European Union*, Basingstoke 2007, s. 33–60; I. Słomczyńska, *Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony*, Lublin 2007, s. 166–171.

² R. Zięba, *Polska wobec polityki bezpieczeństwa i obrony Unii Europejskiej*, „Przegląd Europejski” 2004, nr 2, s. 7 i nast.

European Security Strategy, potocznie nazywany Europejską Strategią Bezpieczeństwa – ESB).

W Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa znalazło się uzasadnienie prowadzenia przez Unię Europejską własnej polityki bezpieczeństwa i obrony. Jest nim stwierdzenie, że Unia jest oczywistym globalnym graczem i powinna być gotowa dzielić odpowiedzialność za globalne bezpieczeństwo i budowanie lepszego świata³.

Strategia formułuje cele strategiczne Unii Europejskiej, które oscylują wokół ochrony jej bezpieczeństwa i promowanie jej wartości. Wśród strategicznych celów Unii Europejskiej strategia bezpieczeństwa wymienia także:

- budowanie przez Unię bezpieczeństwa w swoim sąsiedztwie,
- umacnianie społeczności międzynarodowej, wspieranie właściwego funkcjonowania instytucji międzynarodowych i opartego na prawie porządku międzynarodowego.

Zadeklarowano, że bezpieczeństwo i pomyślność Europy w coraz większym stopniu zależą od efektywnego systemu wielostronnego, a UE jest przywiązana do utrzymania i rozwoju prawa międzynarodowego, zaś fundamentem stosunków międzynarodowych jest Karta Narodów Zjednoczonych.

Generalnie należy zauważyć, że Europejska Strategia Bezpieczeństwa stanowi całościowy dokument uzasadniający potrzeby i wskazujący pokażne możliwości działania UE na rzecz umacniania bezpieczeństwa międzynarodowego. Co jest charakterystyczne dla tego dokumentu, podkreśla on potrzebę stosowania różnorodnych instrumentów oddziaływania, zarówno o charakterze wojskowym, jak i cywilnym, a także mocno akcentuje opieranie działań UE na prawie międzynarodowym i efektywnym multilateralizmie. Jest to niewątpliwie charakterystyczna różnica w porównaniu z NATO i unilateralnie prowadzoną polityką zagraniczną administracji prezydenta George'a W. Busha.

Wnioski dla Polski

Włączenie się Polski w realizowanie tej strategii wydaje się korzystne zwłaszcza w kontekście mocno w ostatnich latach akcentowanego atlantyckiego, czy raczej proamerykańskiego kursu jej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Ponadto Europejska Strategia Bezpieczeństwa daje szansę nowym krajom członkowskim angażowania się w regionach pozaeuropejskich jako uczestnik operacji reagowania kryzysowego albo przy nawiązywaniu partnerskiej współpracy na rzecz bezpieczeństwa z innymi podmiotami. Europejska Strategia Bezpieczeństwa w dalszym ciągu zachowuje swoją aktualność i niezasadne byłoby podejmowanie obecnie dyskusji w sprawie jej rewizji, co zapowiedział w Sejmie minister spraw zagranicznych RP R. Sikorski w maju 2008 r.⁴

³ *From Copenhagen to Brussels. European Defence: Core Documents*, compiled by A. Missiroli, „Chaillot Paper” 2003, Vol. 4, No. 67, s. 324–333. Na temat analizy strategii zob.: S. Biscope, *The European Security Strategy: A Global Agenda for a Positive Power*, Aldershot 2005.

⁴ *Informacja ministra spraw zagranicznych nt. polityki zagranicznej RP w 2008 roku*, www.msz.gov.pl/

Przemawiają za tym następujące argumenty:

- 1) rzetelnie analizuje zagrożenia dla bezpieczeństwa międzynarodowego i wyzwania dla polityki bezpieczeństwa UE oraz proponuje adekwatne do nich środki i metody prowadzenia polityki bezpieczeństwa. Szczególną wartość posiada mocno akcentowana potrzeba efektywnego multilateralizmu i działania w zgodzie z prawem międzynarodowym,
- 2) jest dokumentem pisanym z uwzględnieniem perspektywy rozszerzenia UE,
- 3) po okresie „rozchwiana” spowodowanym odrzuceniem projektu Traktatu konstytucyjnego, uzgodnienie nowego dokumentu strategicznego mogłoby okazać się trudniejsze niż strategii z 2003 r. Przypomnijmy, że tamten dokument powstał w czasie fali optymizmu wywołanej podjęciem przez UE operacji zarządzania kryzysowego i uzgodnieniem przez Konwent Europejski projektu Traktatu konstytucyjnego,
- 4) obecnie, kiedy reforma UE została ograniczona do ram, jakie wyznacza podpisany ale jeszcze nieprzyjęty ostatecznie przez państwa członkowskie, Traktat z Lizbony, lepiej pozostawić ESB w wersji z 2003 r.,
- 5) trudno zmieniać strategię bezpieczeństwa UE w sytuacji, gdy od 1999 r. nie dokonano adaptacji Koncepcji Strategicznej NATO. Skoro uznajemy w Polsce, że NATO jest podstawową instytucją bezpieczeństwa europejskiego, to właśnie ona powinna najpierw zostać poddana przeglądowi i rewizji, a nie ESB, która jest dokumentem programowym UE – uważanej w Polsce za dodatkową, komplementarną z NATO instytucją bezpieczeństwa.

Budowanie zdolności wojskowych i cywilnych

Zdolności wojskowe

Początkowo w Unii Europejskiej sądzono, że dla skutecznego prowadzenia operacji reagowania kryzysowego potrzebne będą pokaźne wojskowe siły szybkiego reagowania, które nie miały stanowić armii europejskiej, a jedynie konglomerat (*pool of forces*) formacji narodowych. Ich budowanie oparto na dobrowolnym wnoszeniu wkładów przez państwa członkowskie Unii i państwa stowarzyszone (*bottom-up approach*). Państwa członkowskie UE (z wyjątkiem Danii, która nie uczestniczy w EPBiO) oraz kraje kandydujące do Unii, już w listopadzie 2001 r. zadeklarowały udział w sumie ponad 100 tys. żołnierzy, około 400 samolotów bojowych i 100 okrętów wojennych.

Wkład Polski

Polska, angażując się w budowanie sił wojskowych NATO, powstrzymywała się od wnoszenia wkładu na rzecz tworzenia unijnych sił szybkiego reagowania, przeznaczonych do prowadzenia operacji petersberskich. Na pierwszej konferencji planistycznej w Brukseli, poświęconej tej właśnie sprawie, w listopadzie 2000 r. zadeklarowała, że weźmie udział w tworzeniu przez Unię

Europejską sił zbrojnych, jednak zastrzegła, że nie będzie się to wiązało z dodatkowymi kosztami w stosunku do zobowiązań podjętych już w NATO. Minister obrony narodowej RP Bronisław Komorowski zgłosił na rzecz *Europejskiego celu operacyjnego/zasadniczego* „brygadę ramową”, nie precyzując jednak, ilu żołnierzy miałby liczyć polski kontyngent. Podkreślił jednak, że proponowana brygada to jednostka, która już została zgłoszona do operacji w ramach NATO, zastrzegł też, iż przed każdą unijną operacją wojskową Polska zdecyduje, czy weźmie w niej udział. O podtrzymaniu przez rząd polski niechętnego stanowiska wobec nowej polityki Unii świadczyła wypowiedź wspomnianego ministra obrony, który stwierdził „skoro mleko się już rozlało”, a idea europejskich sił zbrojnych robi szybkie postępy, to Polska „musi zapewnić sobie w tej koncepcji odpowiednie miejsce”⁵. Dopiero na trzeciej konferencji planistycznej, w maju 2003 r., Polska wyraźnie zadeklarowała oddanie do dyspozycji UE łącznie 1500 żołnierzy do prowadzenia misji petersberskich. Wkład ten obejmuje: a) tzw. brygadę ramową o zmniejszonym stanie osobowym (w sile dwóch batalionów), ale z pełną strukturą dowodzenia, umożliwiającą dołączenie do innych jednostek; b) lotniczą grupę poszukiwawczo-ratowniczą; c) samolot transportowy; d) dwa trałowce; e) okręt ratowniczy; f) sekcję Żandarmerii Wojskowej⁶. Trudno ocenić ten udział Polski, nie tyle ze względu na jego ograniczony charakter, ile z uwagi na fakt, że zgłoszona brygada ramowa była równocześnie zadeklarowana na potrzeby NATO.

Wszystkie te deklaracje pozostały jednak na papierze, zgłaszane na potrzeby EPBiO siły cechowały więc liczne braki (*shortfalls*) i niedobory (*deficiencies/deficits*), które uniemożliwiały ich efektywne wysyłanie w rejony kryzysów.

W maju 2003 r. zakończono prace nad zaakceptowanym na posiedzeniu Rady Europejskiej w Göteborgu (15–16 czerwca 2001 r.) mechanizmem planowania i przeglądu sił na potrzeby reagowania kryzysowego Unii. Ministrowie obrony przyjęli wówczas dokument zatytułowany *Definicja mechanizmu rozwoju zdolności obronnych UE (Defining the EU Capabilities Development Mechanism – CDM)*, w którym szczegółowo określili zdania w tym zakresie oraz ich powiązanie z NATO.

Dla Polski istotne było to, że ów mechanizm zapowiadał dobrowolny charakter zobowiązań krajów członkowskich, zgłaszających siły na potrzeby EPBiO oraz harmonizację procesów rozwoju zdolności w UE i NATO. Odpowiadało to ogólnym założeniom polskiej polityki bezpieczeństwa, podkreślającym fakt, że Polska jako członek obu struktur międzynarodowych jest zainteresowana ich komplementarnością. Budowanie zdolności reagowania kryzysowego przez UE wpływało jednak hamująco na realizację natowskich programów Inicjatywy Zdolności Obronnych (*Defence Capabilities Initiative – DCI*) i Praskiego Zobowiązania na Rzecz Zdolności Obronnych (*Prague Capabilities Commitment – PCC*)⁷. W tej sytuacji wiązanie przez Polskę nadziei z funkcjonowaniem utworzonej w czerwcu 2000 r. Grupy NATO–UE do Spraw Rozwoju Zdolności Obronnych (*EU–NATO Capability Group*) okazało się oczekiwaniem zbyt wygórowanym, gdyż Grupa ta nie zdołała wyjść poza wymianę informacji między obiema organizacjami na temat podejmowanych i realizowanych inicjatyw.

⁵ *Udział bez entuzjazmu*, „Rzeczpospolita”, 22 XI 2000.

⁶ A. Szydłowski, *Rozwój Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony 1998–2004*, Wrocław 2004, s. 30.

⁷ DCI została wysunięta na szczycie NATO w Waszyngtonie w kwietniu 1999 r. Miała na celu zwiększenie zdolności Sojuszu do prowadzenia operacji typu *out of area*. Natomiast PCC stanowiło kolejną inicjatywę, przyjętą na szczycie NATO w Pradze w listopadzie 2002 r.

Wypełnianie ilościowych i jakościowych braków i niedoborów następowało powoli, a po pierwszych operacjach „zarządzania kryzysowego” (w Macedonii i Kongu) okazało się, że dla ich skutecznego prowadzenia nie są potrzebne wielkie siły, lecz dobrze wyszkolone, bardzo mobilne jednostki wojskowe. W trakcie trwających od jesieni 2002 r. prac nad tzw. Koncepcją Szybkiej Odpowiedzi Militarnej, w kwietniu 2004 r. zdecydowano się na tworzenie „grup bojowych”. Przyjęto, że jednostki tego typu mają liczyć do 1500 żołnierzy i być zdolne do przerzutu w rejon konfliktu najpóźniej w ciągu 15 dni.

W rezultacie na czwartej konferencji planistycznej (22 listopada 2004 r.) rozpoczęto prace nad planowaniem strategicznym i przykładowymi scenariuszami w tym zakresie; ministrowie obrony postanowili przygotować tworzone „grupy bojowe” tak, aby osiągnęły już w 2005 r. wstępną zdolność operacyjną a pełną zdolność do działania w 2007 r.; uzgodnili też zasady rozlokowywania posiadanych sił (*Global Approach to Employability*). Ostatnia inicjatywa ma na celu bardziej efektywne wykorzystywanie dostępnych zasobów, mechanizmów i propozycji w zakresie transportu strategicznego, kluczowego elementu realizacji Koncepcji Szybkiej Odpowiedzi Militarnej.

Dalsze prace były prowadzone przez utworzone w maju 2003 r. grupy projektowe (które zastąpiły działające od lutego 2002 r. panele eksperckie). W ciągu 2003 r. łącznie powstało ich 15. Miały one również nieformalny charakter, a wyniki ich prac musiały być akceptowane na odpowiednio wyższym szczeblu przez przedstawicieli państw członkowskich EU.

Postęp był jednak zbyt powolny. W związku z tym, w czerwcu 2004 r. zdecydowano się na przyjęcie nowego *Celu operacyjnego/zasadniczego 2010* i skoncentrowano się na tworzeniu Europejskiej Agencji Obrony, która rozpoczęła działalność 12 lipca 2004 r. Jako główne zadanie agencja przejęła obowiązek prowadzenia prac nad generowaniem nowych zdolności reagowania kryzysowego. W sprawach Agencji i w innych organach do spraw EPBiO, Polska mogła już, jako nowy członek UE, oficjalnie zabierać głos.

Udział Polski w ECAP

W pierwszych latach realizowania przyjętego w grudniu 2001 r. przez Radę Europejską w Laeken *Planu działania na rzecz Europejskich Zdolności Obronnych* (*European Capabilities Action Plan – ECAP*), udział Polski był ograniczony ze względu na fakt, że nie była jeszcze członkiem Unii Europejskiej. Ponadto Warszawa koncentrowała się wówczas na integracji z NATO. Pomimo tego, już w lutym 2003 r. Polska wyraziła zainteresowanie planowanymi grupami projektowymi ECAP. Wcześniejsze wątpliwości Warszawy w sprawie udziału w EPBiO zostały rozwiązane po ogłoszeniu przez UE *Definicji mechanizmu rozwoju zdolności obronnych*. Polska zabiegała o uczestnictwo w 7 grupach projektowych ECAP oraz uzyskanie statusu obserwatora w pozostałych. Było to ważne, szczególnie w przypadkach tych programów, które odpowiadały priorytetom rządowego *Programu rozwoju Sił Zbrojnych RP w latach 2003–2008*. Warszawa chciała też wychodzić naprzeciw wymaganiom stawianym jej przez Sojusz Północnoatlantycki. W latach 2003–2007 Polska uczestniczyła w różnym stopniu w pracach 8 grup projektowych ECAP dotyczących następujących zdolności: tankowania w powietrzu; strategicznego transportu powietrznego i morską; obrony przed bronią masowego rażenia; sił specjalnych; poszukiwania na polu walki i ratownictwa; zabez-

pieczenia medycznego: dowództw operacyjnych⁸. Generalnie udział Polski należy ocenić pozytywnie w pracach grup projektowych ECAP. Wynikał on z dążenia do pozyskania nowych zdolności oraz zapoznania się z rozwiązaniami stosowanymi przez inne kraje UE, które można byłoby zaadoptować dla potrzeb jej sił zbrojnych. Ważne było także nawiązanie kontaktów ułatwiających współpracę wojskową z kluczowymi partnerami z UE i uzyskanie z nimi interoperacyjności. Dla Polski istotne znaczenie ma zdobywanie doświadczeń i uzupełnianie niedoborów własnych sił zbrojnych, które mają służyć także potrzebom Sojuszu Północnoatlantyckiego.

Polska wobec Europejskiej Agencji Obrony

W stanowisku Polski wobec Europejskiej Agencji Obrony należy wskazać dwa charakterystyczne etapy. Pierwszy, gdy Polska nie była jeszcze członkiem UE, z dystansem obserwowała starania o powołanie agencji do spraw rozwoju zdolności obronnych, badań, zamówień i uzbrojenia; zainteresowana była tym, aby był to organ o charakterze międzyrządowym, podobnie jak cały drugi filar UE. Warszawa krytycznie oceniała niechęć starych krajów UE do włączania państw kandydujących do prac nad tworzeniem agencji.

Drugi etap, po powstaniu EDA, Polska włączyła się w prace tego organu. Aktywność ta była motywowana przede wszystkim polityczną wolą uczestniczenia w pracach tego ważnego organu UE i wpływania na jego decyzje o rozwoju zdolności reagowania kryzysowego, w tym czuwania nad tym, aby była utrzymana pełna zgodność z analogicznym procesem (PCC) w ramach NATO.

Warszawa zabiega także o objęcie współpracą w zakresie uzbrojenia również nowych krajów członkowskich. Minister spraw zagranicznych Adam Rotfeld przestrzegał, że: „nie do zaakceptowania byłoby utrwalenie podziału państw europejskich z jednej strony na producentów i dostawców sprzętu i uzbrojenia wojskowego, a z drugiej na jego nabywców”⁹.

Ważnym argumentem na rzecz aktywnego udziału Polski w EDA wydaje się uznanie szans i możliwości, które otwierają się dla polskiego rynku zbrojeniowego i Sił Zbrojnych RP. Polska angażując się w prace badawczo-rozwojowe Agencji może włączać własne jednostki badawczo-rozwojowe we wspólne projekty unijne.

Trzeba jednak najpierw uporządkować i wzmocnić cały polski system badań naukowych. Dopiero takie działanie może otworzyć drogę do partnerskiej współpracy i przepływu do Polski środków finansowych oraz nowoczesnych technologii. O wiele trudniejsze wydaje się rozwijanie sprzedaży polskich produktów zbrojeniowych na rynku europejskim. Jednak jest to możliwe, a udział w pracach EDA może temu sprzyjać.

Polscy decydenci powinni zatem mieć na uwadze przytoczone wyżej argumenty, gdy będą zajmować stanowisko wobec konkretnych inicjatyw realizowanych w ramach Agencji. Natomiast dodatkowych techniczno-wojskowych i proceduralnych informacji dostarczać mogą jej przedsta-

⁸ „Ocena stanu realizacji Procesu Rozwoju Unijnych Zdolności Obronnych”, przygotowana przez Zespół do spraw uczestnictwa Polski w Procesie Rozwoju Unijnych Zdolności Obronnych, Warszawa, 8 VI 2007, s. 5.

⁹ Konferencja „Przemysł zbrojeniowy a Europejska Agencja Obrony – szanse i wyzwania dla firm środkowoeuropejskich”, Warszawa, 28 V 2004, www.msz.gov.pl/28_maja,2004r.-,Konferencja,Przemysl,zbrojeniowy,a,Europejska,Agencja,Obrony,-,szanse,i,wyzwania,dla,firm,srodkowoeuropejskich,.99.html.

wiele uczestniczący w pracach wszystkich sześciu Zintegrowanych Zespołów Rozwoju oraz w licznych wybranych zespołach projektowych.

Polska angażuje się w następujące kierunki prac EDA:

1) Wzmacnianie europejskiego rynku zbrojeniowego. Na zlecenie Rady Zarządzającej EDA przygotowany został projekt *Reżimu stymulującego konkurencyjność europejskiego rynku obronnego*. Projekt zaakceptowano 21 listopada 2005 r. w trakcie posiedzenia Rady UE na szczeblu ministrów obrony i zaczął być wdrażany w życie od 1 lipca 2006 r. Elementami reżimu są dwa dokumenty: *Kodeks postępowania w zakresie zamówień obronnych* oraz *Kodeks dobrych praktyk w łańcuchu dostaw*. Polska brała udział w wypracowaniu zasad reżimu i chociaż wciąż ścierały się opinie jego zwolenników i przeciwników, przystąpiła do niego na mocy decyzji rządu 16 maja 2006 r.¹⁰ Decyzja ta była motywowana przede wszystkim względami politycznymi. Biorąc pod uwagę rolę, jaką Polska zamierza odgrywać w EPBiO, należy ją uznać za słuszną, choć stawiającą przed polskim rynkiem uzbrojenia wysokie wymagania w obliczu silnej konkurencji z krajów UE.

Kolejnymi działaniami EDA na rzecz zdynamizowania integracji europejskiego rynku uzbrojenia rozpoczętymi w 2007 r. są prace nad trzema europejskimi strategiami tworzenia bazy przemysłowo-technologicznej, badań i uzbrojenia. Widoczne jest to w następnych inicjatywach, których wypracowywanie rozpoczęło się w 2007 i 2008 r. Szczególne znaczenie będzie miało wypracowanie *Strategii europejskiej bazy przemysłowo-technologicznej*, *Europejskiej strategii badań i technologii obronnych* oraz *Strategii uzbrojenia*. Polska uczestniczyła, obok Francji, Hiszpanii, Holandii, Niemiec, Słowenii, Węgier, Wielkiej Brytanii i Włoch, w grupie przygotowującej projekt pierwszej strategii europejskiej bazy przemysłowo-technologicznej. Dokument ten został przyjęty przez Radę UE (w formie spotkania ministrów obrony) 19 listopada 2007 r. Jest on pozytywnie oceniany przez Warszawę.

2) Programy naukowo-badawcze. Polska zaangażowała się finansowo (obok Francji i Niemiec) w rozpoczęty w 2007 r. pierwszy projekt dotyczący pozyskania zdolności w dziedzinie ochrony sił zbrojnych (*force protection*). Ma on na celu zapewnienie żołnierzom ochrony na polu walki, np. przed ostrzałem przeciwnika, minami-pułapkami czy nawet przed atakiem z wykorzystaniem broni masowego rażenia. Udział w tym projekcie jest precedensem, gdyż stwarza szanse na integrację polskiego przemysłu zbrojeniowego z przemysłem partnerów unijnych, a także otwiera nowe możliwości współpracy jednostek naukowo-badawczych z ich odpowiednikami zagranicznymi.

3) Planowanie rozwoju europejskich zdolności reagowania kryzysowego jest istotne dla realizacji *Europejskiego celu operacyjnego 2010*, a nawet wykracza poza

¹⁰ B. Wojna, *W kierunku europejskiego rynku uzbrojenia*, „Biuletyn PISM” 2005, nr 89 (334); *Stanowisko Polskiego Lobby Przemysłowego im. Eugeniusza Kwiatkowskiego w sprawie budżetu MON na rok 2006 oraz zakupów w polskim przemyśle obronnym*, Warszawa 2006.

określony nim horyzont czasowy. Dotychczas EDA wypracowała dwa dokumenty planistyczne. Są to: *Długoterminowa prognoza w zakresie rozwoju zdolności reagowania kryzysowego UE (An Initial Long-Term Vision for European Defence Capability and Capacity Leeds – LTV)* i wykonawczy *Plan rozwoju zdolności (Capability Development Plan – CDP)*. Polska, doceniając ich znaczenie dla przyszłego rozwoju unijnych zdolności brała udział w ich wypracowaniu. Pierwszy został zaaprobowany przez Radę Zarządzającą EDA na szczepku ministrów obrony 3 października 2006 r., a zarys projektu drugiego dokumentu 14 grudnia 2006 r. Na połowę 2008 r. zapowiedziano przedstawienie wstępnego projektu drugiego dokumentu. Można się spodziewać, że plan ten będzie poważnym impulsem dla rozwoju przez kraje członkowskie zdolności wojskowych UE. Trudno będzie uniknąć duplikowania podobnych prac planistycznych prowadzonych w NATO. Skoro jednak UE zaangażowała się na rzecz budowania własnych zdolności reagowania kryzysowego, to na którymś etapie taka kolizja z planami NATO może nastąpić. Polska może więc stanąć przed niezręcznym wyborem, chyba że zdoła temu zapobiec przejawiając większą inicjatywę na forum Europejskiej Agencji Obrony. Są jednak poglądy wskazujące, że CDP będzie umożliwiać skorelowanie narodowych planów obronnych, a w przypadku rozbieżności priorytetów ujętych w planach rozwoju zdolności UE i NATO, będzie katalizatorem łagodzenia ewentualnych napięć między obu strukturami¹¹. Polska powinna dążyć do rozwijania współpracy między UE a NATO, również na płaszczyźnie planowania obronnego.

Zdolności cywilne

Cywilne zdolności potrzebne do prowadzenia operacji rozwiązywania kryzysów są tworzone przez Unię Europejską, zgodnie z decyzjami podjętymi przez Radę Europejską na posiedzeniu w Feira w czerwcu 2000 r., w czterech następujących dziedzinach:

- 1) policja,
- 2) umacnianie rządów prawa,
- 3) wzmacnianie administracji cywilnej,
- 4) ochrona ludności.

Główne znaczenie jest przypisywane tworzeniu sił policyjnych gotowych do wysłania w rejon kryzysu. Przygotowaniami policji do podejmowania misji w terenie kieruje Komórka Policyjna działająca w Sekretariacie Generalnym Rady UE. Sprawą tą zajmowano się na kolejnych konferencjach planistycznych 19 listopada 2001 r., 19 listopada 2002 r. i 22 listopada 2004 r., a także na spotkaniu szefów policji z państw członkowskich Unii 25 listopada 2004 r. Natomiast przygotowania Unii do angażowania się w pozostałych cywilnych rejonach reagowania kryzysowego są prowadzone z pomocą Wspólnotowego Mechanizmu Ochrony Cywilnej,

¹¹ P. Hougardy, *ESDP Capability Development Plan (CDP)*, „EDA Bulletin” 2007, No. 5.

a więc z udziałem Komisji Europejskiej. Prace te przebiegają dość sprawnie, a ustalona data gotowości Unii do podjęcia cywilnych misji w rejonach kryzysów w 2003 r. została dotrzymana¹².

Po przyjęciu przez Radę Europejską w czerwcu 2004 r. *Planu działania na rzecz cywilnych aspektów EPBiO* prowadzony jest przegląd unijnych zasobów i zdolności reagowania cywilnego. Konferencja planistyczna w sprawie zasobów cywilnych odbyła się w listopadzie 2004 r. i dostarczyła danych na temat zbiorowych zasobów rozszerzonej do 25 członków Unii oraz występujących braków. Stwierdzono na niej, że ilościowe cele wyznaczone w czerwcu 2000 r. zostały osiągnięte. Dobrowolne zobowiązania w sprawie wielkości personelu osiągnęły liczbę 5761 policjantów, 631 ekspertów w dziedzinie rządów prawa, 565 w zakresie administracji cywilnej i 4988 w dziedzinie ochrony cywilnej. Ponadto, zgodnie z *Planem działania na rzecz cywilnych aspektów EPBiO*, państwa członkowskie Unii – dążąc do zwiększenia rozmiarów działań cywilnych – łącznie zadeklarowały oddelegowanie 505 ochotników do zespołów unijnych obserwacyjnych i 391 ochotników rzeczoznawców dla wspierania specjalnych przedstawicieli UE lub do włączenia ich do misji wielofunkcyjnych. W sumie w listopadzie 2004 r. Unia Europejska dysponowała 12 tys. personelu na potrzeby cywilnych operacji petersberskich, co stanowiło znacznie więcej niż zaplanowano w Feira. Jednak nadal problemem jest zdolność do rozmieszczenia tego personelu w rejonach misji, jego gotowość i przygotowanie do działania; brakuje także opracowanych scenariuszy użycia w misjach zgłoszonych na potrzeby EPBiO policjantów i ekspertów. Znaczy to, że główną troską Unii Europejskiej w zakresie cywilnego zarządzania kryzysowego pozostaje przygotowanie elastycznej i szybkiej odpowiedzi z użyciem posiadanych już zasobów i zdolności.

Unia Europejska, realizując wytyczne *Cywilnego celu operacyjnego/zasadniczego 2008*, ustanowiła do końca 2006 r. zespół prawie 100 cywilnych ekspertów (*Civilian Response Teams*) gotowych do wysłania na misję w ciągu 5 dni. Komórka Policyjna i państwa członkowskie UE, rozwijając koncepcję szybkiego rozmieszczenia policji, wypracowały w ciągu 2006 r. standaryzowane struktury jednostek policyjnych przeznaczonych do wykonywania zadań w terenie (*Integrated Police Units* i *Formed Police Units*). Na ministerialnej konferencji planistycznej (*Civilian Capabilities Improvement Conference 2006*) zorganizowanej w Brukseli 13 listopada 2006 r. wskazano, że państwa członkowskie Unii powinny się skoncentrować na przygotowaniu kilku brakujących elementów reagowania cywilnego, zwłaszcza w kontekście planowanej misji w Kosowie. Za takie uznano następujące kategorie personelu cywilnego: sędziowie i prokuratorzy, personel więzienny, oficerowie policji i kontroli granicznej¹³. Po długich rozmowach z NATO, w maju 2005 r.

¹² Odmienne, sceptyczny pogląd wskazujący na trudności w przygotowaniach UE do prowadzenia cywilnych operacji reagowania kryzysowego: P. Viggo Jakobsen, *The ESDP and Civilian Rapid Reaction: Adding Value is Harder than Expected*, „European Security” 2006, Vol. 15, No. 3, s. 299 i nast.

¹³ *Civilian Capabilities Improvement Conference 2006, Ministerial Declaration*, Council of the Euro-

w Sztabie Wojskowym UE ustanowiono Komórkę Cywilno-Wojskową mogącą tworzyć wspólne centra operacyjne do planowania i kierowania autonomicznymi operacjami cywilno-wojskowymi UE. Rozpoczęła ona działalność w styczniu 2007 r.

Nową inicjatywą jest projekt stworzenia żandarmerii europejskiej. Na nieformalnym spotkaniu ministrów obrony UE w Noordwijk (w Holandii) 17 września 2004 r., Francja, Włochy, Hiszpania, Portugalia i Holandia podpisały deklarację w sprawie powołania Sił Żandarmerii Europejskiej (*European Gendarmerie Force – EGF/EUGENDFOR*). Koncepcję tych sił, mających służyć stabilizowaniu sytuacji po zakończonych konfliktach, zaproponowała Francja na nieformalnym spotkaniu ministrów obrony państw UE w Rzymie w dniach 3–4 października 2003 r. Siły te mają docelowo liczyć 800–900 żandarmów, których można będzie rozmieścić w terenie w ciągu 30 dni, a możliwe będzie powiększenie ich liczebności do 2300. Inicjatywa stworzenia Sił Żandarmerii Europejskiej została poparta 22 listopada 2004 r. przez Radę UE, stając się od tego czasu wspólnym przedsięwzięciem Unii Europejskiej. Kwatera tych sił złożona z oficerów z pięciu krajów uczestniczących została ulokowana we Włoszech (Vicenza), a rozpoczęła działalność 15 września 2005 r. Oficjalnie traktat ustanawiający utworzenie EGF został podpisany przez pięć państw 18 października 2007 r. EGF osiągnęły pełną zdolność operacyjną już 15 grudnia 2007 r., rozpoczynając w tym dniu swoją pierwszą misję – przejęcie dowodzenia Zintegrowaną Jednostką Policyjną w Sarajewie, działającej w ramach misji EUFOR Althea. Siły Żandarmerii Europejskiej są w pierwszej kolejności przeznaczone na potrzeby misji reagowania kryzysowego prowadzonych przez Unię Europejską, mogą także być wykorzystywane przez NATO, ONZ, OBWE lub doraźne koalicje. Polska posiadająca mającą status militarny Żandarmerię Wojskową uzyskuje status partnera EGF.

Generalnie należy stwierdzić, że angażowanie się Unii Europejskiej w prowadzenie cywilnych operacji rozwiązywania kryzysów stanowi wyraz jej szerszych ambicji i chęci odgrywania niekonwencjonalnej roli cywilnego aktora polityki bezpieczeństwa oraz stabilizowania i budowania pokoju przez promowanie demokracji¹⁴. EPBiO zatem, wbrew swojej nazwie, sugerującej wyłączny związek z tradycyjnym zmilitaryzowanym pojmowaniem bezpieczeństwa, łączy środki prewencyjne oraz wojskowe środki reagowania kryzysowego z cywilnymi (w tym ekonomicznymi z I filaru Unii); dzięki temu ma szansę stać się nowym i wielostronnym przedsięwzięciem potwierdzającym tożsamość Unii Europejskiej jako kompleksowego aktora sceny międzynarodowej¹⁵.

pean Union, Brussels, 13 XI 2006.

¹⁴ S. Rynning, *Providing Relief or Promoting Democracy? The European Union and Crisis Management*, „Security Dialogue” 2001, Vol. 32, No. 1, s. 87–101.

¹⁵ R. Zięba, *Unia Europejska jako aktor stosunków międzynarodowych*, Warszawa 2003, zwłaszcza rozdz. IX; E. Tuomioja, *Securité et défense (le point de vue finlandais sur la PECSD)*, „Defense nationale” 2001, n° 3, s. 9; Ch. Hill, *The EU's Capacity for Conflict Prevention*, „European Foreign Affairs Review” 2001, Vol. 6, No. 3, s. 331–333; K. Becher, *Has-Been, Wannabe, or Leader: Europe's Role in the World After the 2003 European Security Strategy*, „European Security” 2004, Vol. 13, No. 4, s. 345 i nast.; J. McCormick,

Polska angażując się w budowę cywilnych komponentów EPBiO oraz w cywilnych misjach petersburskich, otwiera dla siebie szansę zmiany kontrowersyjnego międzynarodowego wizerunku jako państwa angażującego się przede wszystkim w militarnych operacjach stabilizacyjnych. Przykłady udziału licznych kontyngentów polskich żołnierzy w Afganistanie i Iraku wpłynęły na ten jednostronny obraz Polski w świecie. Teraz istnieje szansa jego zmiany, a przynajmniej urozmaicenia.

Misje petersberskie

Zgodnie z decyzjami o przejściu od UZE części operacyjnej, Unia Europejska może w ramach EPBiO prowadzić poza terenem jej państw członkowskich następujące rodzaje misji petersburskich: operacje humanitarne i ratownicze, rozjemcze misje pokojowe oraz zadania bojowe opanowywania sytuacji kryzysowych, w tym przywracania pokoju. Po spodziewanym wejściu w życie Traktatu z Lizbony (podpisanego 13 grudnia 2007 r.) katalog tych operacji zostanie poszerzony o: wspólne działania rozbrojeniowe, misje wojskowego doradztwa i wsparcia oraz wspieranie państw trzecich w zwalczaniu terroryzmu (jako oddzielne misje lub element pozostałych misji, art. 28b). Unia Europejska zaczęła prowadzić operacje zewnętrzne w 2003 r. Formalnie są one dzielone na dwa rodzaje jako operacje wojskowe i cywilne.

Misje wojskowe

Operacje wojskowe stanowią bardziej skomplikowane i wymagające przedsięwzięcia prowadzone z udziałem od kilkuset do kilku tysięcy żołnierzy. Unia Europejska dotychczas pomyślnie przeprowadziła trzy operacje wojskowe: w Macedonii (Concordia, III–XII 2003 r.), w Kongu (Artemis, VI–IX 2003 r.) i ponownie w Kongu (EUFOR Congo, VII–XI 2006 r.). Obecnie kontynuuje dwie duże operacje w Bośni i Hercegowinie (EUFOR Althea, od grudnia 2004 r.) oraz w Czadzie i Republice Środkowoafrykańskiej (EUFOR Tchad/RCA, od marca 2008 r.). Wszystkie operacje wojskowe UE, podobnie jak i cywilne, są prowadzone na podstawie mandatu Rady Bezpieczeństwa ONZ i w porozumieniu z tą organizacją.

Polska, jako doświadczony uczestnik wielu misji pokojowych i stabilizacyjnych ONZ i NATO, włącza się do operacji wojskowych Unii Europejskiej¹⁶. Polska nie brała udziału w operacji Artemis w Kongu, natomiast w operacji Concordia w Macedonii uczestniczyło 17 polskich żołnierzy, a w operacji EUFOR Althea w Bośni i Hercegowinie polski kontyngent wojskowy liczył ok. 250 żołnierzy dla każdej półrocznej zmiany (obecnie 195 żołnierzy)¹⁷, w operacji EUFOR RD Congo uczestniczyło 98 żandarmów i 32 żołnierzy wsparcia (łącznie 130 osób). Do obecnie

The European Superpower. Basingstoke 2007, s. 78–83.

¹⁶ J. Zając, *Udział Polski w misjach pokojowych i stabilizacyjnych*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2007, nr 4, s. 191–207.

¹⁷ Jest to czwarty, po Hiszpanii, Włoszech i Turcji, pod względem wielkości kontyngent w *EUFOR Althea*.

rozpoczynanej operacji w Czadzie i Republice Środkowoafrykańskiej skierowano 400 polskich żołnierzy, co stanowi trzecie miejsce pod względem wkładu liczbowego (po Francji, a na poziomie Irlandii). W sumie udział polskich kontyngentów w misjach w Bośni i Hercegowinie oraz w Czadzie i Republice Środkowoafrykańskiej wynosi ok. 10% całości wysłanych tam sił Unii Europejskiej.

Misje cywilne

Operacje cywilne stanowią większość misji zewnętrznych UE. Są to operacje policyjne i doradcze z udziałem ekspertów w różnych sektorach działalności państw niestabilnych. Dotychczas UE przeprowadziła udaną misję policyjną w Macedonii (EUPOL Proxima, XII 2003–XII 2005 r.), a kontynuuje misję: policyjną w Bośni i Hercegowinie (EUPM, od stycznia 2003 r.), monitorowania ruchu na przejściu granicznym między Izraelem a Autonomią Palestyńską (EU BAM Rafah, od grudnia 2005 r.) oraz misję policyjną w Afganistanie (EUPOL Afganistan, od czerwca 2007 r.). Operacje te mają średnie rozmiary, od kilkudziesięciu do kilkuset policjantów.

Misje doradcze za cel mają udzielanie wsparcia ekspertów, doradztwo i szkolenie w „cywilnych” dziedzinach funkcjonowania państw przyjmujących misje. Są to tzw. misje „rządów prawa”, obejmujące m.in.: wspieranie i reformowanie wymiaru sprawiedliwości, policji, zwiększanie efektywności służb granicznych i celnych, a także pomoc w reformowaniu sektora obronnego. Misje te zazwyczaj składają się z kilkunastu lub kilkudziesięciu ekspertów, wśród których mogą być także wojskowi. Dotychczas Unia Europejska prowadziła cztery misje doradcze w: Demokratycznej Republice Konga (doradztwo w tworzeniu policji, EUPOL Kinshasa, IV 2005–VI 2007 r.), w Gruzji (misja „rządów prawa”, pomoc w umacnianiu wymiaru sprawiedliwości i reformowaniu systemu prawnego, EUJUST Themis, VII 2004–VII 2005 r.), w Macedonii (doradca policyjna EUPAT, XII 2005–VII 2006 r.); w Indonezji w prowincji Aceh (misja nadzorująca rozbrojenie walczących stron, monitorowanie sytuacji w zakresie przestrzegania praw człowieka, zmian legislacyjnych i reintegracji społecznej i politycznej separatystów ze zbuntowanej prowincji, AMM, IX 2005–XII 2006 r.).

Obecnie Unia Europejska prowadzi misje doradcze w Moldowie i na Ukrainie (pomoc graniczna dla obu państw, Border Assistance Mission, od grudnia 2005 r.), w Palestynie (wspieranie policji EU COPPS, następnie EUPOL-COPPS, od kwietnia 2005 r.), w krajach UE zintegrowaną misję rządów prawa dla Iraku (EUJUST LEX, od lipca 2005 r.); misję doradztwa i pomocy w reformowaniu wojskowego sektora bezpieczeństwa w Kongu (EUSEC – RD Congo, od czerwca 2005 r.); misję doradztwa i pomocy w reformowaniu policji i wymiaru sprawiedliwości w Kongu (EUPOL RD Congo, od lipca 2007 r.); udziela pomocy logistycznej i doradczej dla misji Unii Afrykańskiej AMIS II w Sudanie (w prowincji Darfur, od lipca 2005 r.).

Generalnie misje doradcze są niewielkie i składają się z personelu liczącego od kilkunastu do kilkudziesięciu ekspertów międzynarodowych, zwykle wspomaganym administracyjnie przez personel miejscowy.

UE prowadzi końcowe przygotowania do ustanowienia dwóch nowych misji cywilnych w Gwinei-Bissau i Kosowie. 12 lutego 2008 r. Rada UE podjęła decyzję („wspólne działanie”) o poprowadzeniu cywilnej misji wsparcia reformy sektora bezpieczeństwa w Gwinei-Bissau. Misja ta (EU SSR Gwinea-Bissau) ma składać się z 15 wojskowych i cywilnych doradców do spraw wojskowych, policji i wymiaru sprawiedliwości; jej rozpoczęcie zostało zaplanowane na maj 2008 r.

W odniesieniu do Kosowa prace rozpoczęto dużo wcześniej: w lutym 2006 r. został powołany zespół planujący (EU Planning Team – EUPT), a 16 lutego 2008 r. Rada UE postanowiła, w przeddzień ogłoszenia niepodległości przez Kosowo, „wspólnym działaniem” utworzyć w ciągu ok. 4 miesięcy misję „rządów prawa” (EULEX Kosowo), dla tego państwa, mającą za zadanie kierowanie, nadzorowanie i doradzanie władzom lokalnym; misja ta ma wspierać działającą tam misję ONZ (UNMIK) i współpracować ze specjalnym przedstawicielem UE ds. Kosowa (jest nim od 4 lutego 2008 r. Holender Pieter Feith). Obecnie zespół planujący liczy 70 doradców międzynarodowych.

Nowa misja UE będzie niewątpliwie bardzo trudna, dlatego uzgodniono, że będzie to operacja o dużym zasięgu, w skład której ma wejść 1900 zagranicznych oficerów policji, sędziów, prokuratorów i celników, wspomaganych przez 1100 pracowników rekrutowanych spośród mieszkańców Kosowa. Przewidziano także możliwość rozmieszczenia w Kosowie dodatkowo 300 policjantów i pograniczników, jeśli taka potrzeba wystąpi. Szefem misji został Francuz – Ives de Kermabon. W tej misji planowany jest również udział Polaków.

Polacy wzięli udział w misji policyjnej Proxima w Macedonii (3 policjantów). Uczestniczą także w misji w Bośni i Hercegowinie: od stycznia 2003 r. było to 12 policjantów, obecnie jest ich 7. Natomiast w Afganistanie znajduje się jeden polski policjant, a przyjazd drugiego jest planowany.

Generalnie trzeba zauważyć, że Polska tylko symbolicznie wspiera misje cywilne, choć ma znacznie większe możliwości. Szczególnie duże szanse powstają w trakcie przygotowań do misji w Kosowie. Należy też przy okazji stwierdzić, że polscy policjanci uczestniczą także w misjach ONZ, w tym w Kosowie (UNMIK) z pokaźnym kontyngentem 125 funkcjonariuszy i ekspertów policyjnych¹⁸.

Generalne rekomendacje dla Polski

Polska jakkolwiek nieufnie i z zastrzeżeniami odniosła się do proklamowania przez Unię Europejską Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, po dopuszczeniu jej do konsultacji a następnie po uzyskaniu statusu członka Unii, zaczęła się jednak angażować w rozwijanie tej polityki. Czynnikiem sprzyjającym temu jest międzyrządowy charakter EPBiO.

1) Z perspektywy blisko 10 lat od chwili ustanowienia EPBiO należy zauważyć, że koncepcja tej polityki okazała się generalnie słuszna. Podstawowy dokument, ja-

¹⁸ W misji w Gruzji (UNOMIG) bierze udział 2 polskich policjantów, a w Liberii 3 (UNMIL).

kim jest Europejska Strategia Bezpieczeństwa, ma charakter kompleksowy i odnosi się do wyzwań, przed którymi stoi dzisiejsza Unia Europejska, jest także aktualna – zwłaszcza jeśli się uwzględni jej dopełnienie zapisami *European Headline Goal 2010* i *Long Term Vision*. Dlatego można sądzić, że Polska nie powinna popierać propozycji zmiany ESB lub inicjować jej głębszej modyfikacji. UE powinna skoncentrować się na realizowaniu tej strategii, a nie na jej zmianie. Od czasu przyjęcia tego dokumentu, poza rozszerzeniem Unii o 12 państw, w środowisku międzynarodowym nie zaszły istotne zmiany wymagające koncepcyjnego odniesienia się do nich. Tymczasem – niejako na marginesie – należałoby zauważyć, że NATO nie ma obecnie strategii adekwatnej do zmienionego środowiska bezpieczeństwa. Polska powinna zabiegać raczej o wypracowanie nowego dokumentu programowego dla NATO.

2) W budowaniu przez UE wojskowych zdolności reagowania kryzysowego jeden element okazał się trudny i wątpliwe też, czy przydatny. Miało nim być sformowanie dużych, sięgających jednego korpusu sił szybkiego reagowania. Zadeklarowany przez państwa członkowskie (i stowarzyszone) wkład na rzecz *Europejskiego celu operacyjnego/zasadniczego* pozostaje w gruncie rzeczy „na papierze”, a zgłoszone siły i zasoby wojskowe wymagają uzupełnień po to, aby osiągnąć pełną zdolność operacyjną. Poza tym już pierwsza większa operacja wojskowa – Artemis w Kongu pokazała potrzebę posiadania przez UE własnych dobrze wyszkolonych i wyposażonych, niezbyt licznych grup bojowych. Dlatego wiosną 2004 r. UE zdecydowała się na stworzenie takich pododdziałów natychmiastowego reagowania. Polska włącza się w ich tworzenie.

3) Jest prawdopodobne, że prezydencja francuska (w drugiej połowie 2008 r.) postawi problem poszerzenia roli i znaczenia „grup bojowych” lub wręcz pomysłu stworzenia europejskiej armii, który w lutym 2006 r. został ponownie zasygnalizowany na łamach „Le Monde” (60 tys. żołnierzy z 6 krajów UE, w tym Polski). Polska nie powinna z góry odrzucać takiej propozycji – może ona być dla nas korzystna. Jednak na wstępie należałoby zabiegać o zwiększenie praktycznego wykorzystania dotychczas sformowanych „grup bojowych” UE. Powinna także wziąć udział w zapowiadanych siłach lotniczych i morskich natychmiastowego reagowania.

4) Korzystnym działaniem jest aktywne włączenie się Polski w prace Europejskiej Agencji Obrony. Ten nowy organ UE już odgrywa główną rolę w planowaniu rozwoju wojskowych zdolności reagowania kryzysowego przez UE. Polska powinna zwiększyć aktywność w tej dziedzinie.

5) Polska wykazała zainteresowanie inicjatywą ustanowienia Żandarmerii Europejskiej i powinna działać na rzecz uczynienia jej przedsięwzięciem unijnym. Wiadomo bowiem, że siły żandarmerii mogą odgrywać dużą rolę w akcjach zapobiegania walkom i utrzymania spokoju po zakończonych konfliktach.

6) Polska aktywnie włącza się w misje wojskowe UE, w tym na obszarze Afryki. W ten sposób zaznacza swoją obecność na kontynencie afrykańskim, na którym

jest słabo politycznie widoczna. Uczestnicząc w misjach w Kongu oraz w Czadzie i Republice Środkowoafrykańskiej wzmacnia swoją pozycję w UE jako partner, z którym należy się liczyć i na którym można polegać. Jednak ograniczeniem okazują się wysokie koszty wysyłania żołnierzy na te misje. Może więc należałoby szukać sposobów finansowania ich ze środków wspólnotowych. Do tego jednak potrzebne będzie podjęcie prac nad rewizją obowiązującego od lutego 2004 r. mechanizmu ATHENA. Ponieważ należy spodziewać się, że Francja może postawić tę kwestię w czasie swojej prezydentury w UE – należałoby włączyć się do dyskusji.

Korzystny jest także udział Polski w operacji wojskowej w Bośni i Hercegowinie. Generalnie należy stwierdzić, że udział w misjach wojskowych dobrze służy podnoszeniu wyszkolenia i zdolności polskich sił zbrojnych do współdziałania z sojusznikami i partnerami. Jest to szczególnie ważne w związku z zapowiedzianą przez obecny rząd RP profesjonalizacją polskiej armii.

7) Należy się spodziewać, że Francja będzie proponować zintensyfikowanie działań operacyjnych UE i utworzenia stałego Dowództwa UE. W obu tych sprawach najlepszym postawą byłaby ostrożność. Jednak, jeśli chcemy zwiększać swoją rolę w UE, powinniśmy zwiększać zaangażowanie w operacjach reagowania kryzysowego. Natomiast kwestia stałego dowództwa UE powinna być konsultowana z innymi sojusznikami z NATO, zwłaszcza, że wiele kwestii dalszej adaptacji (w tym koncepcyjnej) Sojuszu nie jest rozstrzygniętych. Jeśli jesteśmy zainteresowani zwiększaniem roli UE w zarządzaniu kryzysowym, to kwestia ustanowienia stałego dowództwa UE, jest nie do uniknięcia.

8) Niewystarczający jest udział Polski w misjach cywilnych, zwłaszcza w tzw. misjach rządów prawa, prowadzonych z udziałem ekspertów cywilnych. Potrzeby UE w tym zakresie są duże i z pewnością będą wzrastać, a Polska – jeśli chce się liczyć w tych operacjach – powinna szerzej się angażować.

9) Istotną cechą charakterystyczną prowadzonych przez UE operacji reagowania kryzysowego jest wymóg ich zgodności z prawem międzynarodowym i współpraca z ONZ oraz z regionalnymi organizacjami działającym na rzecz bezpieczeństwa. Udział Polski w nich ma pewne znaczenie dla poprawy swojego wizerunku na arenie międzynarodowej, nadszarpniętego w niektórych kręgach międzynarodowych po zaangażowaniu się w niemającą usankcjonowania Rady Bezpieczeństwa ONZ operację w Iraku.

10) Polska jako bliski sojusznik USA, któremu przyklepiono etykietę „konia trojańskiego USA w integrującej się Europie”, powinna kontynuować i rozszerzać swoje zaangażowanie w rozwój i prowadzenie EPBiO, gdyż przyczynić się to będzie do wzmacnia jej roli w Unii Europejskiej. Należy mieć na uwadze to, że Unia Europejska także staje się po części instytucją bezpieczeństwa. Polska nie powinna powracać do częstej w ostatnim czasie polityki bezkrytycznego *bandwagoning* z USA, lecz kierując się własnym interesem narodowym, umiejętnie łączyć bycie członkiem UE i sojusznikiem USA w ramach NATO.

Marcin Lasoń

**UDZIAŁ POLSKI W OPERACJACH WOJSKOWYCH
UNII EUROPEJSKIEJ NA PRZYKŁADZIE MISJI
W DEMOKRATYCZNEJ REPUBLICIE KONGA
I W REPUBLICIE CZADU**

Wprowadzenie

Celem artykułu będzie syntetyczne przedstawienie przesłanek udziału Polski w 2 wybranych operacjach wojskowych podjętych przez Unię Europejską (UE). Wiąże się to nieodłącznie z działalnością UE w tak istotnym obszarze, jak Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa (WPZiB), w ramach której prowadzona jest Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony (EPBiO). Stanowi to jeden z powodów udziału Polski w operacjach wojskowych podejmowanych wspólnie przez państwa członkowskie. Szczególnie ciekawa wydaje się krytyczna analiza tego zagadnienia związana z problemami, z jakimi borykają się kraje UE podczas formowania i w czasie pełnienia zadań przez kontyngenty wojskowe. Niezależnie od tego uznać należy, że polskie zaangażowanie w tego typu misje rośnie i wskazuje na większe znaczenie europejskiego filaru polityki bezpieczeństwa narodowego oraz chęć wykazania, że nie istnieje konieczność wyboru między NATO i deklarowanym specjalnym charakterem stosunków z USA, a aktywnością w kształtowaniu i realizacji EPBiO.

Autor oparł się przede wszystkim na informacjach Ministerstwa Obrony Narodowej, Dowództwa Operacyjnego oraz dostępnych artykułach prasowych, w tym z wydawnictw specjalistycznych. Jest tak ze względu na aktualność tematu. W wypadku syntetycznej analizy zaangażowania Polski w misje wojskowe UE można

korzystać z szerokiego dorobku naukowego autorów specjalizujących się w tym zagadnieniu, takich jak Ryszard Zięba czy Bogdan Koszel. W ramach artykułów publikowanych w pracach zwartych i artykułach naukowych, warto wskazać teksty dotyczące różnych aspektów tego tematu autorstwa Roberta Kupieckiego, Justyny Zając, Czesława Marcinkowskiego czy Dariusza Kozerawskiego.

Przesłanki zaangażowania Polski w misje wojskowe UE

Temat ten jest szeroko omawiany w literaturze przedmiotu i również w niniejszym opracowaniu znalazł się artykuł omawiający szerzej problematykę stosunku Polski do Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa i Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (EPBiO, traktowana jako integralna część WPZiB) UE. Z tego powodu autor przeprowadzi jedynie syntetyczne podsumowanie wskazywanych zazwyczaj przesłanek zaangażowania Polski w misje wojskowe UE, uzupełnione o niezbędne informacje związane z omawianymi przykładami. Udział Polski w tzw. misjach petersberskich UE i jego skala ma następującą genezę i przybiera określone formy:

- Rozwój autonomii obronnej Unii Europejskiej i chęć zostania twórcą a nie jedynie konsumentem bezpieczeństwa korzystającym z instytucji NATO i sił USA, doprowadził do ukształtowania przez Unię Europejską w czerwcu 1992 r. i włączonych do zadań UE na mocy Traktatu Amsterdamskiego z października 1997 r., misji wojskowych obejmujących działania humanitarne i ratownicze, pokojowe, rozjemcze (*peace keeping*) i bojowe przy opanowywaniu sytuacji kryzysowych, w tym przywracanie pokoju (*peace making* i *peace enforcement*). W toku prac nad tą koncepcją przyjęto założenie, że EPBiO nie może dublować funkcji i zdolności NATO, w ten sposób dając państwom UE autonomię w dziedzinie bezpieczeństwa. Od 1999 r. prawo prowadzenia misji petersberskich posiada tylko UE, co jest związane z formalnym rozpoczęciem funkcjonowania EPBiO. W grudniu tego samego roku strona polska przyjęła, że inicjatywa ta będzie słuszna jedynie wtedy, kiedy będzie wzmacniała więzi między NATO a EPBiO, co podkreślono w wydanej w 2000 r. Strategii Bezpieczeństwa Narodowego (i w kolejnych przyjmowanych tego typu dokumentach, odpowiednio w 2003 i 2007 r., co oznacza traktowanie EPBiO jako europejskiego filaru NATO). Przy tym strona polska podkreśla, że autonomia UE w dziedzinie wojskowej jest potrzebna na wypadek sytuacji, w której NATO jako całość nie będzie zaangażowane w rozwiązywanie określonego problemu. Tym sposobem EPBiO ma być drugim elementem polityki bezpieczeństwa RP.
- W ramach dążenia do członkostwa w UE oraz chęci oparcia bezpieczeństwa państwa na dwóch podstawowych filarach – NATO (w powiązaniu z sojuszem strategicznym z USA) i UE, Polska rozpoczęła wysyłanie żołnierzy na organizowane misje petersberskie. Należy jednak pamiętać, że na pierwszym miejscu stawiano Sojusz Północnoatlantycki, stąd w ramach kształtowania EPBiO Polska podkreśla-

ła, że nie może ona podważać spójności NATO. Dlatego jej początkowa aktywność w ramach operacji wojskowych UE była ograniczona i rozszerzana w kolejnych latach w miarę wzmocnienia roli UE i bez podważania miejsca NATO. W operacji „Concordia” w Macedonii w 2003 r. wzięło udział 17 polskich żołnierzy (postanowienie prezydenta RP mówiło, że w składzie PKW będzie maksymalnie 25), w Bośni i Hercegowinie (EUFOR – „Athlea”) rozpoczętej w grudniu 2004 r. już 220 żołnierzy (liczebność zmniejszono w 2007 r. do 199 w ramach redukcji całego europejskiego kontyngentu). Kolejna misja odbywająca się w Kongo i organizowana w Czadzie będzie przedmiotem szerszej analizy w dalszej części artykułu. Zapowiedź wysyłania polskich żołnierzy na tego typu misje wyraźnie podkreśla Strategia Bezpieczeństwa Narodowego z 2007 r.

- Zaangażowanie w powyższe operacje wynikało także z decyzji Polski o zaangażowaniu w „koalicję chętnych” pod przywództwem USA i wynikający z tego udział w interwencji w Iraku. W tym kontekście bliskie stosunki z USA należy postrzegać także poprzez ich wpływ na proces integracji Polski z UE w końcowej fazie tego procesu. Uznano je za zupełnie odrębną kwestię, która nie rzutuje na decyzję Polski o pełnym poparciu stanowiska amerykańskiego. Decydenci uznali bowiem, że nie istnieje konieczność wyboru między poparciem (sojuszem) USA, a przyjęciem jednolitego stanowiska UE przeciwko wojnie (i tym samym wsparciem WPZiB). Polska może każdorazowo podejmować decyzję wedle własnego uznania, kierując się tylko interesem narodowym. W ten sposób polska polityka bezpieczeństwa miała opierać się na obecności USA w Europie, NATO gotowym na przyjęcie kolejnych państw oraz na rozwoju ESDP (jako elementu WPZiB), oparte o powstanie silnych sił wojskowych UE. Włodzimierz Cimoszewicz określił tę politykę w następujących słowach:

Europa jest naszym losem, tu decydują się nasze interesy. Jesteśmy przekonani, że politykę tę potrafimy dobrze łączyć ze specjalnym charakterem, jakiego nabrały nasze stosunki ze Stanami Zjednoczonymi. Uważamy wręcz, że są one naszym aktywem wewnątrz Unii, budują tam naszą pozycję, stanowią trwały dorobek naszej polityki zagranicznej¹.

W ten sposób rząd polski postanowił rozstrzygnąć dylemat między polityką proamerykańską a proeuropejską. Co podkreślał kolejnymi działaniami w następnych latach (m.in. omawianym dalej udziałem w operacjach wojskowych UE).

- W ramach tworzonych instytucji na rzecz współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony Polska, od chwili utworzenia 12 lipca 2004 r., jest członkiem Europejskiej Agencji Obrony (European Defence Agency – EDA), nad której utworzeniem pracowali także polscy eksperci. W instytucji tej Polacy objęli 4 stanowiska (rzecznika i 3 eksperckie). Celem działań EDA jest rozwój zdolności obronnych państw europejskich poprzez określanie celów rozwojowych i ocenę ich realizacji,

¹ W. Cimoszewicz, *Informacja rządu na temat polskiej polityki zagranicznej w 2003 roku przedstawiona na posiedzeniu Sejmu 22 stycznia 2003 roku przez Ministra Spraw Zagranicznych RP Włodzimierza Cimoszewicza*, www.msz.gov.pl.

współpraca w zakresie zakupów uzbrojenia i wzmacnianie europejskiego przemysłu obronnego, budowa europejskiego rynku uzbrojenia oraz promocja wielonarodowych programów badawczych i rozwojowych w dziedzinie obrony. W jej skład wchodzi wszystkie państwa UE, z wyjątkiem Danii². Ponadto wojskowi z Polski obecni są w innych istniejących stałych strukturach polityczno-wojskowych np. w Sztabie Wojskowym UE.

- W celu wzmocnienia EPBiO oraz udowodnienia gotowości do bliskiej współpracy z krajami UE w tej dziedzinie (i pokazania, że lojalność wobec USA i UE jest możliwa) 12 listopada 2006 r. Polska zawarła porozumienie z Niemcami, Słowacją, Litwą i Łotwą o utworzeniu unijnej grupy bojowej (sama koncepcja grup bojowych UE pojawiła się w 2004 r., kiedy została także zaakceptowana przez państwa członkowskie i zapowiedziano jej realizację jako inicjatywy unijnej, zgodnie z którą przewidywano powstanie 13 Grup Bojowych w sile 1500 żołnierzy każda), mającej być jedną z kilkunastu gotowych do użycia jako siły szybkiego reagowania w celu zaprowadzenia i utrzymywania pokoju, zapobiegania konfliktom w różnych regionach świata, udzielania pomocy humanitarnej i akcji ratowniczych. Zgodnie z umową, Polska ma być państwem głównym w grupie i wystawić około 750 żołnierzy, jest też odpowiedzialna za proces planowania i wsparcia logistycznego. Celem jest osiągnięcie gotowości operacyjnej w 2010 r.

- Poprzez powyższe działania Polska chciała zaakcentować, że może być jednocześnie zwolennikiem USA i pewnym członkiem Unii, zaangażowanym w tworzenie jej tożsamości w zakresie bezpieczeństwa i obrony niezależnie od doświadczeń historycznych i proamerykańskich sympatii. Bezpieczeństwo Polski w ramach UE może być bowiem objęte jej gwarancjami dopiero po wzmocnieniu EPBiO. Dzięki tym działaniom Polska ma stracić wizerunek kraju, który dzięki przystąpieniu do UE chce osiągać jedynie korzyści ekonomiczne, a nie jest gotowa do ponoszenia odpowiedzialności (i wynikających z niej kosztów) za bezpieczeństwo i obronę krajów europejskich.

Geneza, cele i skutki udziału Wojska Polskiego w misji UE w Demokratycznej Republice Konga

Od czerwca do listopada 2006 r. 130³ polskich żołnierzy brało udział w misji EUFOR RD Congo. Rozmieszczony kontyngent europejski liczył ostatecznie (ponieważ w trakcie misji został zwiększony) ok. 1200 żołnierzy rozmieszczonych w Kinszasie i ok. 1300 znajdujących się we francuskiej bazie wojskowej w Libreville w Gabonie, gotowych do przerzucenia do Demokratycznej Republiki Konga (DRK)

² Zob. szerzej na temat Europejskiej Agencji Obrony, www.eda.europa.eu.

³ Podawane liczby wg danych EUFOR i Ministerstwa Obrony Narodowej. Ministerstwo Spraw Zagranicznych podaje, że w misji uczestniczyło 131 polskich żołnierzy, podaje także inne dane dotyczące całości sił EUFOR.

w razie takiej konieczności. Do głównych zadań polskiego kontyngentu należało: zapewnienie bezpieczeństwa Dowództwu Sił EUFOR w Kinszasie, ochrona sił EUFOR na lotnisku N'Djili, w tym zadania eskortowe oraz ograniczone zadania saperskie⁴. Wykonywali je żołnierze Oddziałów Specjalnych Żandarmerii Wojskowej z Warszawy i Gliwic, wspierani przez mundurowych z 10. Brygady Logistycznej z Opola i 1. PSK z Lublińca, którzy weszli w skład Polskiego Kontyngentu Wojskowego w DRK (zgodnie z decyzją ministra obrony narodowej z 20 kwietnia 2006 r., w której określono skład przyszłego kontyngentu oraz stosownym postanowieniem prezydenta RP z 27 kwietnia 2006 r.). Zadaniem misji EUFOR było zapewnienie bezpieczeństwa personelowi międzynarodowemu, lotnisku w Kinszasie oraz sił ONZ w wypadku gwałtownego pogorszenia się sytuacji. Łącznie w rejon operacji wysłano prawie 2500 żołnierzy z 13 państw UE (razem z żołnierzami, którzy uzupełnili kontyngent w trakcie misji, jednak operacje wspierały łącznie 22 państwa, w tym Turcja⁵). Mieli oni pomóc 17,5 tys. żołnierzom ONZ w zapewnieniu porządku i bezpieczeństwa podczas wyborów prezydenckich i parlamentarnych zaplanowanych na 30 lipca 2006 r., a po nich utrzymać spokój do oficjalnego przejścia władzy przez zwycięzcę. Gotowość do działań osiągnęli zgodnie z planem 29 lipca 2006 r., na dzień przed wyborami w DRK. Z prośbą o wsparcie misji Narodów Zjednoczonych w DRK (MONUC – United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo), ONZ zwróciła się do UE już 28 grudnia 2005 r. Tak określony mandat wynikał z rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ 1671 z 26 kwietnia 2006 r. oraz Wspólnego Działania Rady UE 2006/319/CFSP z 27 kwietnia 2006 r. W dokumencie tym ogłoszono oficjalną nazwę misji – Operation EUFOR RD Congo. Misja rozpoczęła się 12 czerwca 2006 r.⁶ Datę wycofania sił EUFOR określono na 30 listopada 2006 r.⁷ Do ewentualnego przedłużenia potrzebna byłaby nowa rezolucja ONZ. Istniała realna możliwość, że będzie to konieczne, jeżeli konieczna stanie się druga tura wyborów przewidziana na 29 października 2006 r. Ogłoszenie zwycięzcy po wyjeździe misji UE mogło doprowadzić do walk i zaprzepaścić jej wcześniejsze osiągnięcia. Co więcej, sama formuła misji i ograniczenia związane z użyciem siły oraz niewielki kontyngent, jak na potrzeby (wielkość kraju i skalę potencjalnych zamieszek), również wpływało ryzykownie na sukces operacji. Państwa UE zdecydowały się w większości na wysłanie jedynie symbolicznych kontyngentów. Było to związane z kosztami misji i ryzykiem z niej wynikającym, które decydenci chcieli ograniczyć do minimum. Ponadto obok motywów idealistycznych związanych z chęcią

⁴ Zob.: *Polscy żołnierze w operacji MONUC w Demokratycznej Republice Konga (DRK)*, www.woj-sko-polskie.pl (13 VI 2006).

⁵ Wg danych EUFOR RD CONGO, serwis informacyjny Rady Unii Europejskiej o misji w DRK, www.consilium.europa.eu, polskie MSZ podaje, że uczestniczyło w niej 19 państw.

⁶ Na temat początków operacji zob.: W. Jagielski, *Polscy żołnierze w ryzykownej operacji w Kongu*, www.gazeta.pl (13 VI 2006).

⁷ Zob. szerzej: EUFOR RD CONGO, serwis informacyjny Rady Unii Europejskiej o misji w DRK, tam też dostęp do dokumentów, www.consilium.europa.eu.

pomocy ludności Konga w zakończeniu krwawej wojny domowej oraz demonstracji gotowości i możliwości UE do prowadzenia EPBiO poprzez ukazanie zdolności do aktywnej roli we wspieraniu budowania pokoju w różnych rejonach świata, można również wskazać inne przyczyny wysłania tam sił EUFOR. Swoje interesy miały w tym wypadku Francja i Niemcy, pierwszy – ze względu na sentymenty kolonialne, drugi – budowę silnej pozycji w Europie, szczególnie w kontekście ukazania zdolności do przeprowadzania operacji zbrojnych oraz swego stanowiska wobec konfliktu w Iraku i zadań Bundeswehry w Afganistanie. Dlatego Niemcy wzięli na siebie znaczną odpowiedzialność za przeprowadzenie operacji, co było widoczne poprzez ulokowanie Dowództwa Operacyjnego w Poczdamie i wysłanie licznego kontyngentu (500 żołnierzy oraz 280 członków personelu medycznego i logistycznego). Dowództwo Sił znajdowało się w Kinszasie i było wystawione przez Francję, która wysłała ponad 800 żołnierzy. Z powyższych względów krytycy misji twierdzili, że jej organizacja jest polityczną manifestacją Francji i Niemiec, potrzebną ze względu na kryzys konstytucyjny UE, by mimo wszystko zademonstrować rozwój EPBiO⁸. Ponadto spokój w Kongo gwarantuje koncernom europejskim zyski z dostępu do złóż naturalnych, co wobec sytuacji na Bliskim Wschodzie i polityki Rosji było niezbędne. Miano nadzieję, że doprowadzi także do ograniczenia napływu uchodźców z Afryki do krajów UE.

W wypadku Polski zaś można uznać, że celem była demonstracja gotowości do udziału w kształtowaniu i realizacji EPBiO i walka ze stereotypem „konia trojańskiego USA w Europie”. Pokazanie, że Polska jest gotowa wysłać żołnierzy nie tylko na misję z Amerykanami, ale i Europejczykami. Warto podkreślić, że strona polska zgodziła się na przeznaczenie żołnierzy do jednego z najtrudniejszych zadań – pilnowania bezpieczeństwa obozu, co w razie zamieszek i walk byłoby bardzo trudne, a bez nich wiązało się z codzienną służbą w ochronie bazy, a nie tylko gotowością do działań w razie walk, co należało do zadań pozostałych żołnierzy z Europy. Ponadto Polska wystawiła 4. pod względem wielkości kontyngent, po niemieckim, francuskim i hiszpańskim. Minister obrony narodowej Radosław Sikorski uzasadniał polskie zaangażowanie następująco:

Europa jednoczy się w kwestiach obronności. Potrzeba nam łączenia wysiłków. UE wydaje na obronność połowę tego, co Stany Zjednoczone, ale nie ma proporcjonalnych możliwości obronnych. Musimy podejmować inicjatywy, które spowodują, że europejskie pieniądze będą lepiej wykorzystywane⁹.

Misja w Kongu była bardzo słabo przygotowana, co potwierdza niechęć do ponoszenia kosztów związanych z tego typu przedsięwzięciami (budżet misji zatwierdzony na okres 4 miesięcy wynosił jedynie 16,7 mln euro). Wskazują na to doniesienia prasowe pojawiające się w jej trakcie, dotyczące warunków, w jakich

⁸ B. Górka-Winter, *Misja Unii Europejskiej w Demokratycznej Republice Kongo (EUFOR RD Congo)*, „Biuletyn PISM”, 26 VII 2006.

⁹ Za: M. Wojciechowski, *Polskie mundury stabilizują Kongo*, www.psz.pl (19 VI 2006).

przyszło działać żołnierzom z państw europejskich. Dla przykładu w raporcie lekarzy niemieckich wizytujących miejsca, w których stacjonują żołnierze, przestrzegano przed epidemią, która może być spowodowana tym, że:

W obozie N'dolo w Kinszasie, zbudowano tymczasowe toalety polowe. Opróżnia się je co dwa dni, co prowadzi do przelewania się toalet i zalewania fekaliami podłóg. Nie zaobserwowaliśmy, by toalety były dezynfekowane¹⁰.

W bazie tej stacjonowali również Polacy, stąd problemy misji UE można odnosić do tych, jakie mieli bezpośrednio żołnierze z Polski. Co więcej, na kilkuset żołnierzy przypadają 2 polowe łazienki z 12 prysznicami. Ponadto w namiotach nie działała klimatyzacja i żołnierze nie otrzymywali od francuskiego kwaterymistrzostwa ciepłych posiłków, co miało być zapewnione do czasu przejścia tego obowiązku przez Hiszpanów. To firma z tego kraju w znaczny sposób przyczyniła się do tak fatalnych warunków panujących w bazie. Była bowiem odpowiedzialna za jej przygotowanie, w tym podłączenie do namiotów klimatyzacji oraz za organizację stołówki. Hiszpanie nie przywieźli rurki do instalacji klimatyzatorów, a nie można było ich kupić na miejscu. Z tych powodów (jak widać bardzo prozaicznych), wykorzystując własne możliwości finansowe, żołnierze niemieccy zamieszkali w hotelach i do bazy mieli wrócić dopiero po poprawie warunków życia. Jednak nie tylko to było powodem takiego stanu rzeczy. Początkowo bazę przewidywano na 500 żołnierzy, w celu ograniczenia kosztów misji. Państwa UE nie chciały bowiem ponosić zbyt dużych nakładów na tę misję wojskową. Mimo tak trudnej sytuacji polscy żołnierze w pełni wypełniali stawiane przed nimi zadania, a dowódcy misji wypowiadali się o nich bardzo pochlebnie, jak np. dowódca wojsk EUFOR w Kinszasie francuski gen. Christiane Demay stwierdzający, że to „Znakomici żołnierze, stu procentowi zawodowcy”¹¹. Ich postawa była o tyle istotna, że pełnili służbę w ochronie bazy N'dolo w Kinszasie i od nich w znacznej mierze zależało bezpieczeństwo żyjących tam żołnierzy, których zadanie ograniczało się do oczekiwania na możliwe rozkazy w razie negatywnego rozwoju wydarzeń i konieczności podjęcia interwencji. Jedynie Polacy i Hiszpanie byli przeznaczeni do działań bojowych, przy czym Hiszpanie do działań poza bazą, a Polacy przede wszystkim na jej terenie oraz do konwojów z bazy do miasta. Jednak ewentualna obrona bazy podczas zamieszek byłaby bardzo trudna, bowiem wedle słów dowódcy PKW pplk Marka Grygi, jej „Rozbudowa fortyfikacyjna nie jest wystarczająca, ale wynika to z tego, że Francuzi mieli problemy z transportem zaopatrzenia”¹². Strajkami dokerów i celników w portach, w których czekały francuskie statki, tłumaczył niedopatrzenia i słabe przygotowanie bazy. Pozostałe siły europejskie w razie wybuchu walk miały udzielić pomocy siłom rządowym w zaprowadzeniu

¹⁰ B. T. Wieliński, *Niemiecki koszmarny w Kongo*, www.gazeta.pl (22 VII 2006).

¹¹ W. Jagielski, *Polscy żołnierze świetni w Kongo*, www.gazeta.pl (8 VIII 2006).

¹² Za: A. Jabłońska, *Nasze jądro ciemności*, www.wprost.pl (30 VII 2006).

porządku. Założono przy tym, że poza działaniami w obronie własnej siły UE nie będą mogły podjąć żadnej akcji jeżeli ONZ nie udzieli mandatu (innymi słowy, jeżeli siły ONZ i armii kongijskiej nie będą w stanie opanować sytuacji). Miano jednak nadzieję, że nie będzie to konieczne, ponieważ Kinszasa i zachodnie tereny Kongo było stosunkowo spokojne, a wojna domowa trwająca od 1998 r. toczyła się przede wszystkim we wschodniej części kraju, gdzie starały się działać siły ONZ. PKW był stosunkowo dobrze przygotowany do pełnienia misji w tak trudnym terenie pod względem warunków klimatycznych, nie spodziewano się jednak problemów bytowych i nie przygotowano własnych środków, licząc na właściwe wykonania zadań przez służby innych państw. Polacy dysponowali m.in. 24 pojazdami, w tym 9 opancerzonymi samochodami patrolowymi Dzik 2 i 10 terenowymi Land Roverami. Dowódca polskiego kontyngentu podkreślał, że już w 5 dni po lądowaniu (20 VI, ponieważ pierwsi żołnierze wylecieli do DRK 19 VI¹³) Polacy rozpoczęli służbę, podczas gdy mundurowi z innych krajów borykali się jeszcze z rozkładaniem obozów i przyzwyczajaniem do klimatu¹⁴. Jednak sygnalizowane wcześniej problemy bardzo dotyczyły Polaków, szczególnie tych, którzy musieli pełnić bieżącą służbę, a nie jedynie być w gotowości do działań. Stąd np. tak doskwierający brak klimatyzacji w namiotach. Jak stwierdzał pplk Gryga:

Rozumiem, że żołnierzy może krew zalewać z wściekłości. Mają służby w cyklu dobowym: dobę na warcie, a przez kolejną odpoczynek. Nie da się odpocząć, jeśli w nagrzanym namiocie jest gorąco jak w piekle¹⁵.

Gdyby strona polska przewidziała taki stan rzeczy można przyjąć, że PKW byłby wyposażony w odpowiednie urządzenia. Samodzielnie poradzano sobie z problemem przygotowania posiłków dzięki własnej kuchni polowej, ponieważ, jak uzasadniał chorąży Piotr Kubaczyk, dowódca drużyny zaopatrzenia: „Na śniadanie Francuzi serwują tylko słodką bułkę z dżemem, a na obiad często zdarza się surowe mięso”¹⁶, przez co żołnierze byli głodni. Ponadto problemem był brak witamin ze względu na sporadyczne pojawianie się w menu świeżych owoców.

Niezależnie od tych problemów polscy żołnierze wypełniali wszystkie swoje zadania. Same wybory w DRK przebiegły stosunkowo spokojnie, co wywołało radość, ale i zdziwienie obserwatorów międzynarodowych. Po ogłoszeniu wyników, według których wygrał pełniący urząd prezydenta Konga Joseph Kabila (prawie 45% głosów), a drugie miejsce zajął wiceprezydent Jean-Pierre Bemba (20% głosów), dochodziło już jednak do rozruchów i starć¹⁷. Powodowało to konieczność interwencji sił EUFOR, szczególnie żołnierzy hiszpańskich, ale i polskich, zgodnie z przewidywanymi zadaniami. Było tak przed ogłoszeniem wyników wy-

¹³ Na temat wyposażenia i składu PKW zob.: *Kongo pożegnanie*, www.wojsko-polskie.pl (19 VI 2006).

¹⁴ W. Jagielski, *op. cit.*

¹⁵ A. Jabłońska, *op. cit.*

¹⁶ *Ibidem.*

¹⁷ *Obecny prezydent Konga, Kabila wygrał pierwszą turę wyborów*, www.wp.pl (21 VIII 2006).

borów pod siedzibą komisji wyborczej, gdzie wkroczyły do akcji wojska ONZ¹⁸, jak i w czasie spotkania ambasadorów państw UE z wiceprezydentem Bemba, w czasie którego doszło do walk. To zadanie bojowe wykonywali Polacy¹⁹. Podobnie było w kolejnych dniach, dlatego zwiększono liczbę żołnierzy EUFOR do 400²⁰. Ze względu na to, że obaj politycy mieli zmierzyć się w drugiej turze wyborów, można było przewidywać kolejne tego typu wydarzenia. Jednak dzięki aktywności sił międzynarodowych 22 sierpnia nastąpiło zawieszenie broni między siłami Kabili i Bemby i podpisanie między nimi rozejmu w siedzibie MONUC. Stąd udało się ograniczyć walki. Polscy żołnierze stale wykonywali przewidziane zadania, szczególnie intensywnie we wrześniu, kiedy do DRK przybywało wiele delegacji międzynarodowych, za których ochronę odpowiadały²¹. Druga tura wyborów odbyła się 29 października, a jej wyniki ogłoszono 15 listopada. Zgodnie z nimi J. Kabila zdobył 58%, a J. Bemba 42%²². Przegrany nie uznał tych wyników, jednak oświadczył, że będzie dochodził swych praw na drodze prawnej. W Kinszasie doszło do demonstracji, natomiast do walk między siłami przeciwników politycznych w innych częściach kraju. Bemba zwrócił się o rozstrzygnięcie sporu do Sądu Najwyższego, który ostatecznie 28 listopada uznał za zwycięzcę Kabilę i to on miał zostać prezydentem państwa. Wyniki wyborów zostały zaakceptowane przez społeczność międzynarodową.

Pozwoliło to Europejczykom ogłosić sukces misji i dało możliwość wycofania się w przewidzianym terminie. Sukces – mimo że kontyngent z racji niewielkiej liczebności oraz zasad użycia siły byłby bezradny, gdyby wybuchły starcia na większą skalę i nie byłoby nawet możliwości faktycznego współdziałania dużych oddziałów ze względu na problemy komunikacyjne. Ponadto żołnierze EUFOR nie powstrzymali walk w okresie wyborów, nawet w stolicy, gdzie wybuchały one z użyciem ciężkiego sprzętu. Były jedynie gotowe zapewnić ewakuację personelowi misji ONZ, UE, organizacji humanitarnych i członkom rządu kongijskiego. Jednak Europejczykom udało się nie tyle zapewnić pokój w czasie wyborów, ile dopilnować ich przeprowadzenia, po czym liczono, że sytuacja w DRK się ustabilizuje. Z tej perspektywy misję można ocenić pozytywnie, ponieważ fundusze przeznaczone na wybory – około 150 mln euro z UE, 100 mln euro z USA, nie zostały zmarnowane.

Misja polskich żołnierzy zakończyła się oficjalnie 1 grudnia 2006 r. i wtedy też do kraju mogli wrócić pierwsi żołnierze²³. Łącznie w czasie pełnienia służby w DRK wykonali 115 eskort i 63 patrole, stale odpowiadali za ochronę bazy N'Dolo²⁴ oraz

¹⁸ Starcie gwardii kandydatów na prezydenta, www.wp.pl (20 VIII 2006).

¹⁹ T. Kubica, *Raport z Jądra Ciemności*, „Komandos” 2007, nr 1, s. 6.

²⁰ Unia przetrzuca więcej żołnierzy do Konga, www.gazeta.pl (23 VIII 2006).

²¹ Zob. szerzej: *Wizyty w EUFOR RDC*, www.wojsko-polskie.pl (15 IX 2006).

²² Kabila wygrał wybory w Kongu-Kinszasie, www.gazeta.pl (15 XI 2006).

²³ Polscy żołnierze zakończyli misję w Kongu, www.do.wp.mil.pl (4 XII 2006).

²⁴ T. Kubica, *op. cit.*, s. 6.

realizowali akcje humanitarne²⁵. Powitanie całego kontyngentu i podziękowanie za służbę miało miejsce 21 grudnia w siedzibie Mazowieckiego Oddziału Żandarmerii Wojskowej. Uczestniczący w uroczystości minister Sikorski podkreślał zalety polskiej obecności na misji UE stwierdzając, że pokazuje to iż: „Polskę trzeba traktować poważnie... Nie jesteśmy wyspą, nie jesteśmy obcą planetą. Jeśli chcemy, by nam pomagano, sami musimy pomagać”²⁶, a ponadto, że wywiązujemy się ze swoich zobowiązań wobec partnerów europejskich, nawet tam, gdzie nie mamy bezpośrednich interesów. Udało się także zademonstrować jednoczesne czynne poparcie Polski dla EPBiO i możliwość bycia sojusznikiem USA i zwolennikiem podstawowej roli NATO w zapewnianiu bezpieczeństwa narodowego i światowego. Koszt misji oszacowano na około 16 mln złotych i nie uwzględniały one wysłania z żołnierzami psychologa, którego brakowało w Kinszasie. Pokazuje to, jak wolno Wojsko Polskie wyciąga wnioski z udziału w operacjach pokojowych i stabilizacyjnych. Jednak mając na uwadze problemy z funkcjonowaniem całych sił EUFOR i biorąc pod uwagę obserwowane już wydarzenia związane z jego formowaniem na misję w Republice Czadu, można stwierdzić, że Europejczykom przychodzi to jeszcze trudniej.

Stan przygotowań i perspektywy udziału Wojska Polskiego w operacji UE w Republice Czadu

Możliwość wysłania polskich żołnierzy do Republiki Czadu była sygnalizowana już na początku sierpnia 2007 r. Wtedy to MON poinformowało, że rozważany jest udział około 150 żołnierzy (służących w Żandarmerii Wojskowej) w operacji pokojowej ONZ, która ma być rozmieszczona na pograniczu Sudanu w rejonie Darfuru²⁷. Była to reakcja na decyzję podjętą 1 sierpnia przez RB ONZ o wysłaniu tam około 26000 „błękitnych hełmów” w ramach połączonej misji sił pokojowych ONZ i Unii Afrykańskiej – UNAMID, mających powstrzymać trwające tam od lat ludobójstwo. Liczebność kontyngentów miała być określona przez każde państwo gotowe wesprzeć tę operację. Ówczesny minister obrony Aleksander Szczygło zapowiadał, że WP jest w stanie przygotować kontyngent w ciągu kilku miesięcy, niezależnie od tego, że nie było jeszcze określone, jakie zadania miały stanąć przed polskimi żołnierzami. Nie określili ich bowiem Francuzi, którzy mieli przygotowywać misję (posiadali tam własne interesy oraz utrzymywali bazę wojskową z 1500 żołnierzami). Miało to zostać uczynione dopiero w późniejszym terminie. Jednak tak szybka reakcja strony polskiej miała pokazać, że jesteśmy gotowi do zaangażowania w tak trudnych warunkach, jakich należało się spodziewać na ob-

²⁵ Zob. dla przykładu: *Polscy żołnierze pomagają bezdomnym dzieciom w Kongo*, www.do.wp.mil.pl (24 XI 2006).

²⁶ *Oficjalne zakończenie misji w Kongo*, www.do.wp.mil.pl (22 XII 2006).

²⁷ B. Wawro, *MON chce wysłać Polaków na wojnę do Afryki*, www.dziennik.pl (3 VIII 2007).

szarze pełnienia zadań przez PKW. Podkreślić to miało, że mimo zaangażowania w Iraku Polska pozostaje aktywnym państwem w ramach operacji pokojowych ONZ, a w szczególności wspiera europejskich sojuszników. Udaje jej się zatem uniknąć dylematu związanego z wyborem ujmowanym obrazowo jako USA–Europa, bowiem jest aktywna w obu obszarach realizując interes narodowy. Miało to również potwierdzić wcześniej podjętą decyzję dotyczącą udziału w operacji w DRK i na bazie tych doświadczeń wzorować chciano stanowisko wobec misji ONZ i francuskiej prośby o wysłanie polskich żołnierzy do Czadu (stąd np. zapowiadana identyczna struktura PKW). Mimo, że ostateczna decyzja nie została podjęta, to już 6 sierpnia Szczygło zapowiedział, że WP może w jesieni znaleźć się na obszarze misji²⁸. Podkreślał przy tym także motyw idealistyczny uzasadniający konieczność takich działań, czyli zapobieganie mordowania i prześladowania mieszkańców Darfuru niezależnie od kosztów operacji (jak i braku potencjalnych zysków) w imię solidarności międzynarodowej. Oświadczył, że po zebraniu wszystkich potrzebnych mu informacji zamierza wystąpić z wnioskiem do Rady Ministrów w sprawie sformowania i wysłania PKW na zapowiadaną misję²⁹. Minister potwierdził swoje zapowiedzi i 23 sierpnia poinformował w wywiadzie dla agencji Reutera, że polscy żołnierze wezmą udział w wojskowej misji pokojowej Unii Europejskiej w Czadzie³⁰. Zgodnie z jego decyzją rozpoczęły się już przygotowania żołnierzy, tak, by byli gotowi rozpocząć realizację stawianych zadań już jesienią (mówiono wtedy o październiku), chociaż czas rozpoczęcia misji nie był jeszcze ustalony i zależny np. od warunków pogodowych oraz porozumienia między rebeliantami walczącymi z siłami rządowymi na terenie Czadu. Zadaniem misji UE byłaby przede wszystkim ochrona ludności cywilnej, pracowników organizacji humanitarnych i misji ONZ.

Podczas wojskowych przygotowań wypracowywano ostateczną decyzję strony polskiej. Podkreślano przy tym ścisłą współpracę w tym zakresie ze stroną francuską. Zatem udział PKW w Czadzie miał pokazać nie tylko gotowość Polski do aktywnego udziału w operacjach pokojowych ONZ i misjach wojskowych UE, ale także wsparcie dla europejskich sojuszników, także tych, z którymi w nieodległej przeszłości dochodziło do ostrych sporów np. dotyczących konfliktu wokół Iraku. Jasno podkreślała to ówczesna minister spraw zagranicznych Anna Fotyga, która w czasie swego pobytu na sesji ZO ONZ 26 września 2007 r. poinformowała, że Wojsko Polskie weźmie udział w operacji w Czadzie, jednak liczba żołnierzy nie jest jeszcze ustalona i może zależeć od uzgodnień pomiędzy prezydentami Polski i Francji³¹.

Warto również zauważyć, że była to okazja do pomocy Francji w przygotowaniach tej misji, w zamian za co polscy decydenci mogli oczekiwać wsparcia w negocjacjach dotyczących traktatu reformującego. Aby wzmocnić pozycję

²⁸ *Polskie wojsko w Afryce*, www.gazeta.pl (7 VIII 2007).

²⁹ *Szczygło: Polska a Darfur – polscy żołnierze pojedą na misję?*, www.onet.pl (6 VIII 2007).

³⁰ *Polscy żołnierze pojedą z misją do Czadu*, www.interia.pl (23 VIII 2007).

³¹ *Fotyga: Polska weźmie udział w misji ONZ w Czadzie*, www.interia.pl (26 IX 2007).

Polski w tym kontekście już 9 października ogłoszono zakończenie formowania PKW przeznaczonego na wyjazd do Czadu w liczbie 146 żołnierzy i 4 cywilów³². W jego skład mieli wejść przede wszystkim żołnierze Oddziału Specjalnego Żandarmerii Wojskowej z Gliwic, jednak termin wysłania kontyngentu uzależniono od sytuacji międzynarodowej. Było to związane z trudnościami w formowaniu sił UE na tę misję i toczącymi się rozmowami z Francją. O tym, jak były one kluczowe dla polskich decyzji świadczyć może informacja, którą przekazał francuski minister spraw zagranicznych Bernard Kouchner, 15 października oświadczając, że „Polska zgłosiła do misji w Czadzie 350 żołnierzy”³³ (co miał zadeklarować L. Kaczyński podczas swej wizyty w Paryżu w połowie października). Francuzi uprzedzili w ten sposób stronę polską³⁴. Termin podania tej informacji nie wydaje się przypadkowy, biorąc pod uwagę fakt, że 17 października miały rozpocząć się negocjacje dotyczące traktatu reformującego UE, niezwykle ważne dla strony polskiej i prestiżowe dla ówczesnie rządzących. Jednocześnie informacja ta została przekazana najpierw przez stronę francuską, co oznacza, że chciano postawić Polskę przed faktem dokonanym i skłonić ją do przyjęcia zapewne jednego z rozważanych w rozmowach wariantów. Fotyga proszona o skomentowanie słów francuskiego ministra nie chciała ich potwierdzić, ale i nie zaprzeczyła. Jednocześnie Kouchner podał, że w całej misji wzięć ma udział ponad 4000 żołnierzy, których trzon stanowić mają Francuzi i obejmą nad nią dowództwo, a jej początek może nastąpić po zakończeniu pory deszczowej w Czadzie. Francuska dyplomacja uznała, że może uzyskać od Polski więcej, niż ta pierwotnie oferowała i stanie się tak dzięki zbliżającemu się szczytowi przywódców krajów UE oraz wcześniejszym polskim deklaracjom i politycznym motywacjom. Jednak deklarowany termin rozpoczęcia misji nie został dotrzymany, bowiem w toku jej przygotowań pojawiły się poważne problemy dotyczące skompletowania niezbędnego sprzętu (w praktyce gotowości państw do jego wysłania), np. helikopterów czy wsparcia medycznego (jednego z 3 zaplanowanych szpitali polowych) oraz pokrycia kosztów transportu żołnierzy na teren misji. Strona francuska oczekiwała, że część kosztów poniosą państwa, które nie zadeklarowały swej obecności wojskowej (w ramach solidarności), co nie spotkało się np. z brytyjską akceptacją. Wielka Brytania deklarowała bowiem jedynie wsparcie polityczne całego przedsięwzięcia.

Nowy rząd podtrzymał gotowość wypełnienia deklarowanych zobowiązań, zgodnie z którymi polski kontyngent byłby drugi pod względem wielkości po francuskim (odpowiednio 350 żołnierzy polskich i 1500 francuskich). Jednak zgodnie z deklarowanymi założeniami swej polityki zagranicznej oraz obserwowanymi trudnościami i możliwościami Sił Zbrojnych RP zaangażowanych już w wielu misjach, gabinet Donalda Tuska postawił warunek: musi być wsparcie logistyczne dla polskiego kontyngentu. Trzeba podkreślić, że misja w Czadzie realizowana ma być

³² *Polscy żołnierze ruszają na kolejną wojnę*, www.gazeta.pl (9 X 2007).

³³ *350 polskich żołnierzy polskich jedzie na misję do Czadu*, www.interia.pl (15 X 2007).

³⁴ W. Jagielski, *Polacy w piekle Czadu*, www.gazeta.pl (17 X 2007).

pod tym względem w szczególnie trudnych warunkach wymuszających przystosowanie się do klimatu (w chwili rozpoczynania misji przez Polaków, temperatura w cieniu sięgała ponad 40 st. C). Ponadto wymagają one zapewnienia transportu lotniczego i morskiego, przy czym odległość między portem w Kamerunie (Duali lub alternatywnym w Bengazi w Libii), a obszarem misji to około 2200 km bezdroży, które musi pokonać dostarczany sprzęt. Ponadto na przewidywanym obszarze działania misji – 900 km długości i 200–400 km szerokości, istnieje niewielka liczba dróg i to wyłącznie gruntowych. Stąd oczekiwania strony polskiej, że wsparcie logistyczne w tak trudnych warunkach zapewni Francja lub będzie pochodzić z unijnego mechanizmu finansowania operacji wojskowych³⁵. Dopiero po spełnieniu stawianych warunków miała zapaść ostateczna decyzja. Ponadto nowy rząd podkreślał jeszcze jeden motyw polskiej obecności na misji w Czadzie – poprzez mówienie o niej w kontekście podjęcia decyzji o wycofaniu PKW z Iraku. W ten sposób wskazywano, że aktywność Polski w operacjach międzynarodowych zostanie podtrzymana. B. Klich podał kolejny możliwy termin rozpoczęcia misji, na wiosnę 2008 r., przy czym miał on zależeć od gotowości UE, bo jak stwierdzał: „to jest misja Unii Europejskiej”³⁶. Wydatki strony polskiej z nią związane miały zostać ujawnione dopiero po decyzji prezydenta RP o sformowaniu i wysłaniu PKW. Polska czekała więc na rozwiązanie przez UE sygnalizowanych powyżej problemów, wynikających w znacznej mierze z braku gotowości państw do ponoszenia kosztów misji oraz realizowania interesów francuskich siłami całej UE.

Jednak już 10 stycznia 2008 r. wiceminister obrony Komorowski przekazał sejmowej komisji obrony narodowej informację, że polski kontyngent zwiększy się do 400 żołnierzy ze względu na zamiar wysłania 2 śmigłowców (czyli sprzętu, jakiego najbardziej brakowało siłom UE, dzięki czemu możliwe stało się ostateczne sformowanie sił), a koszty misji mającej potrwać około roku sięgną 100 mln zł³⁷. PKW miał być w pełni gotowy w czerwcu a transport rozpocząć się miał na przełomie marca i kwietnia. Oprócz powodów humanitarnych wiceminister podkreślał, że dzięki udziałowi w tej operacji wojskowej UE Polska „chce umocnić swą pozycję w wyznaczaniu europejskiej polityki bezpieczeństwa i obronności”³⁸. Polska decyzja dotycząca zwiększenia kontyngentu miała być właśnie tego wyrazem. Ostateczna decyzja miała zostać podjęta po podjęciu decyzji przez państwa UE o wysłaniu do Czadu misji wojskowej, co miało nastąpić 28 stycznia 2008 r. na spotkaniu szefów dyplomacji państw członkowskich.

Operacja EUFOR TCHAD/RCA w Czadzie oraz Republice Środkowoafrykańskiej miała być 5 operacją wojskową Unii Europejskiej w ramach Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony i posiadać mandat ONZ zgodnie z rezolucją nr 1778 z 25 września 2007 r., która zatwierdziła powołanie misji ONZ w Republice

³⁵ *Polska wyśle do Czadu 350 żołnierzy, ale...*, www.wprost.pl (19 XI 2007).

³⁶ *Klich: Z Iraku do Czadu*, www.onet.pl (3 I 2008).

³⁷ *400 żołnierzy pojedzie do Czadu*, www.pap.com.pl (10 I 2008).

³⁸ *Ibidem*.

Środkowoafrykańskiej i Czadzie (MINURCAT) oraz upoważniła Unię Europejską do jej przeprowadzenia. Za podstawowy cel misji wpisany do postanowienia ministrów spraw zagranicznych państw UE uznano „przyczynienie się do ochrony znajdujących się w niebezpieczeństwie cywilów, a zwłaszcza uchodźców i osoby zmuszone do opuszczenia domów”³⁹ oraz ułatwienie niesienia pomocy humanitarnej poprzez zapewnienie bezpieczeństwa w regionie i ochronie personelu organizacji humanitarnych. Jej zadaniem jest także umożliwienie pełnego rozwinięcia się siłom ONZ i Unii Afrykańskiej. W ten sposób wojska państw UE wspierają międzynarodowy wysiłek wojskowy na tym terenie. Zgodnie z przyjętymi postanowieniami dowództwo misji (dowództwo misji z siedzibą we Francji) miał irlandzki generał Patrick Nash, a jego zastępcą miał zostać generał Bogusław Pacek. Operacją na miejscu kierować mieli Francuzi posiadający największy kontyngent. W ten sposób wielkość wysłanych sił miała zostać odzwierciedlona w zajmowanych stanowiskach i wynikających z nich kompetencjach i odpowiedzialności. UE pokryła miała od 10 do 15% kosztów operacji (około 120 mln euro), reszta pozostawała do sfinansowania przez państwa członkowskie. Ostatecznie na terenie działań miały się znaleźć wojska z 14 państw, a łącznie w misję mającą trwać od 1 lutego 2008 r. do 31 stycznia 2009 r., zaangażowało się ich 21. Jednak jak podał Kouchner, w największej operacji zagranicznej Europy „bierze bezpośredni udział 17 krajów, 22 są zaangażowane w struktury dowódcze, wszystkie kraje UE dają pieniądze”⁴⁰. Rozmieszczenie Polaków miało nastąpić dopiero po dokonaniu przygotowania logistycznego przez wysłanych wcześniej w tym celu żołnierzy francuskich i irlandzkich. Było to naturalne ze względu na to, że w skład PKW miały wejść siły operacyjne, przede wszystkim żołnierze Oddziałów Specjalnych ŻW. W skład polskiego kontyngentu stacjonującego w północnej strefie misji wejść miało dowództwo batalionu, któremu będą podlegać dwie kompanie manewrowe złożone z żołnierzy ŻW oraz żołnierzy 11. Dywizji Kawalerii Pancernej w Żaganiu. Oprócz tego w PKW znajdują się 2 śmigłowce Mi-17, a ponadto transportery Rosomak, także w wersji medycznej, zapowiedziano także wysłanie kilku wozów HMMWV, a ponadto niezbędnych w tamtym terenie kilkunastu Land Roverów. W skład PKW wejść miał także pododdział inżynierski oraz tzw. narodowy element zaopatrywania⁴¹. Przewidywany skład, a szczególnie sprzęt świadczyć miał o tym, że WP przygotowuje się na trudne warunki operacji i nie chce popełnić takich zaniedbań, jak w wypadku misji w Iraku, gdzie żołnierzom brakowało osłony pancernej.

W związku z przyjętymi decyzjami, 30 stycznia 2008 r. prezydent RP podpisał postanowienie o użyciu PKW w misji UE w Republice Czadu i Republice Środkowoafrykańskiej⁴². Po tej decyzji szef Sztabu Generalnego WP potwierdził,

³⁹ Zapadła decyzja o wysłaniu misji pokojowej do Czadu, www.wp.pl (28 I 2008).

⁴⁰ Kouchner: Z Rosją trzeba znaleźć nowy język, rozmowa A. Michnika, J. Kurskiego i M. Wojciechowskiego z B. Kouchnerem, www.gazeta.pl (19 IV 2008).

⁴¹ Polacy będą w północnej strefie misji w Czadzie, www.rp.pl (29 I 2008).

⁴² Prezydent RP podpisał postanowienia, www.prezydent.pl.

że pierwsi polscy żołnierze znajdują się w Czadzie na przełomie marca i kwietnia⁴³. Przedstawiono także szczegółowe informacje dotyczące powołanego przez prezydenta RP PKW, zarówno składu, wyposażenia, jak i zadań i zagrożeń, które były zgodne z wcześniejszymi ustaleniami. Za najważniejsze zadania PKW uznano⁴⁴: patrolowanie terenu, ochronę konwojów z pomocą humanitarną i ważnych obiektów stałych, zapewnienie bezpieczeństwa personelowi ONZ oraz organizacjom pozarządowym, udzielanie pomocy lokalnej ludności oraz przesiedleńcom, a w szczególnych wypadkach interwencje i reagowanie na przypadki łamania praw człowieka oraz popełnianie przestępstw. Za główne zagrożenia uznano zaś⁴⁵: warunki terenowe i klimatyczne, działalność lokalnych grup rebelianckich i ugrupowań terrorystycznych. W udostępnionych informacjach znalazło się także sformułowanie dotyczące celów wysyłanej grupy przygotowawczej (co przewidywano na przełom marca i kwietnia 2008 r.):

dokończenie budowy bazy i stworzenia warunków do przyjęcia sił głównych [...]. Dowództwo Operacyjne Unii Europejskiej zamierza w ramach wspólnego finansowania zrealizować następujące prace: wykopać studnie oraz pociągnąć instalacje rurociągów do miejsc poboru wody, wyrównać teren pod bazę, usypać wały ochronne, przygotować teren pod magazyny i pod agregaty prądotwórcze. Pozostałe prace są w gestii narodowej i zostaną wykonane zanim do bazy zostaną przerzucone siły główne⁴⁶.

Zgrywanie PKW rozpoczęło się 18 lutego na poligonie w Świętoszowie. Warto zwrócić uwagę, że zarówno w kontekście przewidywanego sprzętu, jak i składu osobowego wojsko wykorzystало doświadczenia z misji w Kongu i jednocześnie postanowiono przygotować PKW na wszelkie możliwe zagrożenia⁴⁷. Dobrym przykładem (oprócz wymienianego już sprzętu i wyboru doświadczonych, sprawdzonych w misjach jednostek) jest mianowanie zastępcą dowódcy PKW Czad przez ppłk Marka Grygę dowodzącego PKW w Kongu.

Jednak rozpoczęcie całej misji UE w przewidywanym terminie stanęło ponownie pod znakiem zapytania. Tym razem ze względu na wznowienie walk pomiędzy rebeliantami a siłami rządowymi Republiki Czadu (rebelianci zaatakowali celowo przed przybyciem misji UE uznając, że może ona chronić nie tylko uchodźców, ale i rządzącego prezydenta Idrysa Deby`ego Itno, któremu nie raz pomagali już w utrzymaniu władzy Francuzi). Z tego powodu anulowano pierwsze przewidziane transporty sprzętu i żołnierzy⁴⁸. Walki toczyły się na znaczną skalę i w ich efekcie rebeliantom udało się opanować część Ndżameny – stolicy Czadu (jednak bez pałacu prezydenckiego)⁴⁹. W rezultacie, oprócz wstrzymania misji

⁴³ Gen. Gagor: *Polacy będą w Czadzie na przełomie marca i kwietnia*, www.aol.pl (31 I 2008).

⁴⁴ *Sztab Generalny o misji w Czadzie*, komunikat zespołu prasowego SGWP, www.wp.mil.pl (31 I 2008).

⁴⁵ *Ibidem*.

⁴⁶ *Ibidem*.

⁴⁷ K. Płażuk, *PKW Czad: One Mission, One Team*, www.militaria.wp.pl.

⁴⁸ *Wojska UE nie pojedą do Czadu, bo toczą się tam walki*, www.onet.pl (1 II 2008).

⁴⁹ *Czad: rebelianci zdobyli stolicę*, www.gazeta.pl (2 II 2008).

UE, Francja zapowiedziała zwiększenie sił znajdujących się w Czadzie o 150 żołnierzy i możliwość ewakuacji swoich obywateli. Po trwających tydzień starciach o opanowanie całego miasta rebelianci wycofali się przed nacierającymi na nich siłami rządowymi (otrzymującymi wsparcie materialowe przy pomocy Francji) w rejon granicy z Sudanem, gdzie kontynuowano walki. W ten sposób znalazły się na terenie przewidywanym do rozlokowania sił UE. Strona polska zareagowała na rozpoczęcie walk w Czadzie ogłoszeniem, że żołnierze WP nie zostaną wysłani dopóki sytuacja się nie ustabilizuje, za co odpowiedzialność ponoszą stacjonujący tam Francuzi. W związku z tym B. Klich wstrzymał przygotowania do wyjazdu pierwszej grupy żołnierzy. Uznano, że ochrona uchodźców nie jest możliwa podczas trwania walk⁵⁰. Można uznać to za specyficzną argumentację, biorąc pod uwagę fakt, że podstawowym zagrożeniem dla bezpieczeństwa uchodźców są właśnie działania zbrojne. Należy zgodzić się z podjętą decyzją, jednak podkreślić błędność używanego publicznie uzasadnienia. Ostatecznie wraz z uspokajaniem się sytuacji w Czadzie w połowie kwietnia 2008 r., MON poinformowało, że pierwsza około 60-osobowa grupa polskich żołnierzy znajdzie się w rejonie działań około 22 kwietnia⁵¹. Co ciekawe podano, że będą oni musieli przygotować teren i wykonać wiele prac niezbędnych do zbudowania bazy dla PKW, która ma się mieścić w Iriba, około 200 km od głównej bazy sił UE w Abechu. W tym: „Żołnierze mają oczyścić, wyrównać i utwardzić ok. siedem hektarów gruntu; ich zadaniem będzie także m.in. obwałowanie terenu w granicach przyszłej bazy”⁵². W ten sposób strona polska wykonałaby również nie przewidziane wcześniej zadania związane z podstawowymi przygotowaniem logistycznymi. Wynika to jasno z porównania wcześniej cytowanego komunikatu oraz powyższych informacji. Kolejny raz okazało się, że siły innych państw UE nie są w stanie zrealizować swoich zobowiązań, szczególnie logistycznych, tak jak miało to miejsce w czasie operacji w Kongu. Ostatecznie gotowość operacyjna PKW zapowiedziano na wrzesień. Zapowiedziana Inżynierska Grupa Przygotowawcza odleciała do Czadu 17 kwietnia 2008 r. i na przygotowanie terenu pod budowę bazy otrzymała 4 tygodnie⁵³. Dopiero potem ma się rozpocząć budowa właściwego obozu. Kolejne grupy żołnierzy miały dotrzeć w maju, czerwcu a największa w sierpniu.

Biorąc pod uwagę całość przygotowań misji UE oraz wkładu Polski i doświadczenia z misji w Kongu można przyjąć, że i w tym wypadku wielce prawdopodobne są problemy z funkcjonowaniem jej w rejonie działań, a wobec tego z realizacją postawionych zadań.

W tym kontekście zwiększenie liczebności PKW oraz jego zadań dowodzi znacznego wkładu Polski w te operacje, a tym samym chęci zajęcia silnego miejsca w prowadzeniu wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony UE.

⁵⁰ W. Jagielski, M. Górka, *Polacy nie pojedą do piekła*, www.gazeta.pl (4 II 2008).

⁵¹ *Polscy żołnierze na nowym froncie*, www.onet.pl (15 IV 2008).

⁵² *Ibidem*.

⁵³ *Pożegnanie żołnierzy PKW Czad*, www.wp.mil.pl (17 IV 2008).

Podsumowanie

Z przeprowadzonej analizy można wyciągnąć następujące wnioski:

- Pierwszoplanowa rola NATO i USA, szczególnie widoczna we wsparciu udzielanym polityce amerykańskiej po 11 września, oznaczała, że Polska nie była silnie zaangażowana w kształtowanie i rozwój EPBiO. Podkreślano, że nie może ona dublować NATO, a powinna być ściśle związana z polityką Sojuszu, służyć podtrzymywaniu więzi transatlantyckich i stanowić jego europejski filar bezpieczeństwa.
- Ze względu na członkostwo w UE, zdecydowaną krytykę proamerykańskiego stanowiska, problemy związane z zaangażowaniem w interwencję w Iraku (jej uzasadnieniem), Polska zaczęła aktywniej uczestniczyć w EPBiO. Wyrazem tego była gotowość do tworzenia grup bojowych oraz zaangażowania w misje wojskowe UE, szczególnie w Bośni i Hercegowinie (EUFOR „Athlea”) już od 2004 r. Podkreślano przy tym, że możliwe jest pogodzenie ścisłej współpracy z USA i traktowanie NATO jako podstawy bezpieczeństwa z budowaniem realnej EPBiO. Szczególnie cennym wkładem Polski w tym zakresie jest doświadczenie z operacji pokojowych ONZ.
- Wraz z poprawą relacji transatlantyckich w kolejnych latach Polska śmiało angażowała się w budowę EPBiO, co jest szczególnie widoczne w udziale w misjach wojskowych w DRK i rozpoczynającej się w Republice Czadu. Polscy żołnierze w obu wypadkach należeli do najliczniejszych kontyngentów narodowych, co odpowiada polskim aspiracjom i ma podkreślić zaangażowanie w EPBiO. Ponadto stawiane przed nimi zadania, szczególnie w wypadku EUFOR DR Congo, pozwalają stwierdzić, że strona polska gotowa jest do podejmowania najtrudniejszych i najbardziej ryzykownych operacji.
- Wzrastająca skala zaangażowania w operacje wojskowe UE wskazuje na większe znaczenie europejskiego filaru polityki bezpieczeństwa narodowego oraz chęć wykazania, że nie istnieje konieczność wyboru między NATO i deklarowanym specjalnym charakterem stosunków z USA, a aktywnością w kształtowaniu i realizacji EPBiO.
- Niezależnie od zaangażowania Polski w EPBiO, by spełniała ona faktycznie swoje zadanie i zapewniła państwom UE tożsamość i autonomię w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa, konieczne jest stworzenie jej realnych podstaw. Wymaga to woli politycznej związanej z gotowością ponoszenia kosztów i ryzyka związanego z operacjami pokojowymi i stabilizacyjnymi prowadzonymi nawet w odległych rejonach świata.

Misja w DRK pokazała, że Europejczycy mają w tej kwestii wiele do zrobienia, przygotowania do operacji w Czadzie nie nastrajają optymistycznie. Jej przebieg będzie kolejną próbą dla państw UE w zakresie EPBiO, tak jak pozostaje nią wypełnienie przyjętych zobowiązań dotyczących powstania grup bojowych.

Hans Martin Sieg

EIN RAKETENSCHILD FÜR DIE NATO? IMPLIKATIONEN FÜR POLEN UND DEUTSCHLAND

Der NATO-Gipfel in Bukarest hat im April 2008 die US-amerikanischen Pläne zum Aufbau einer europäischen Komponente der strategischen Raketenabwehr Washingtons als „substantial contribution to the protection of Allies from long-range ballistic missiles“ ausdrücklich anerkannt. Er hat darüber hinaus seine Absicht erklärt, diese Komponente in ein gemeinsames Abwehrsystem der NATO zu integrieren. Entsprechende Konzepte sollen beim nächsten Gipfeltreffen 2009 beraten werden.¹ Vorausgegangen waren bilaterale Verhandlungen der USA mit Polen, wo die USA zehn Abfangraketen stationieren wollen, und Tschechien, wo eine Radaranlage des Systems errichtet werden soll. Sowohl diese Vorgehensweise als auch die Raketenabwehr an sich hatte Kontroversen nicht nur mit Russland, sondern ebenso in anderen NATO-Staaten ausgelöst. Daher bestand auch die Möglichkeit, dass der Abwehrschirm als rein nationales Projekt in Zusammenarbeit mit Warschau und Prag oder alternativ mit London zu Lasten der gemeinsamen Sicherheit im transatlantischen Bündnis verwirklicht wird.

Umstritten waren lange Zeit zugleich die technischen Möglichkeiten einer Verwirklichung des Projekts. Kritiker haben die damit zusammenhängenden Probleme hervorgehoben.² Die USA konnten jedoch in den vergangenen Jahren erheb-

¹ Bucharest Summit Declaration, 3 IV 2007, www.nato.int/docu/pr/2008/p08-049e.html, § 37.

² Vgl. Z.B.: G. N. Lewis, T. Postol, *The European missile defense folly*, „Bulletin of the Atomic Scientists“ 2008, Nr. 64, S. 32–39, www.thebulletin.org/files/064002009.pdf; zusammenfassend: Ch. Behme, F. Faltin, D. Lübbert, *Raketenabwehr – technische Aspekte und naturwissenschaftlicher Hintergrund*, Info-Brief, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, 10 X 2007, www.bundestag.de/wissen/analysen/2007/Raketenabwehr.pdf.

liche Fortschritte erzielen. Zwar haben die für Polen vorgesehenen Ground-Based-Interceptor (GBI) ihre endgültige Einsatzreife noch nicht erlangt. Doch bestehen für USA offenbar keine Zweifel mehr an der Realisierbarkeit einer effektiven Abwehr gegen ballistische Mittel- und Langstreckenraketen (IRBM und ICBM), die auf den technologischen Möglichkeiten von Problemstaaten wie Nordkorea und dem Iran beruhen. Zu demselben Ergebnis gelangte auch eine Machbarkeitsstudie, die die NATO in Auftrag gegeben hatte, um die Möglichkeiten für den Aufbau eines Abwehrsystems zum Schutz seiner Truppen in Einsatzgebieten insbesondere gegen Kurzstreckenraketen zu prüfen. Eine Verwirklichung des Raketenschildes hängt damit vom politischen Willen ab. Der Gipfel von Bukarest scheint in dieser Hinsicht den Durchbruch für eine NATO-Lösung gebracht zu haben. Da die Frage nach der Systemarchitektur, ihrer Kosten sowie deren Finanzierung nach wie vor offen ist, steht eine endgültige Entscheidung allerdings immer noch aus.

Kontroversen löste die Raketenabwehr schließlich nicht nur innerhalb Deutschlands aus, diese hatten ebenso Differenzen im deutsch-polnischen Verhältnis zur Folge. Eine NATO-Lösung würde auch diesen Differenzen endgültig die Grundlage nehmen. Aus diesem Grund sollen im Folgenden die Probleme und Perspektiven einer Realisierung des Raketenschildes im Rahmen des transatlantischen Bündnisses im Blick auf das deutsch-polnische Verhältnis erörtert werden. Ein besonderes Augenmerk wird dabei der Debatte in Deutschland gelten, ein Seitenblick der Entwicklung in Polen. Auf eine Erörterung der ebenfalls kontroversen Diskussion in Tschechien wird dabei verzichtet, weil sie für die Frage einer NATO-Lösung von vergleichsweise geringerer Auswirkung sein dürfte. Hingegen wird eingangs eine Analyse der Bedrohungslage vorgenommen, weil sich die unterschiedlichen Motive für oder wider die Raketenabwehr nur vor diesem Hintergrund sinnvoll beurteilen lassen. Außerdem werden auch die Einwände Russlands erörtert; denn sie haben die Diskussion insbesondere in Deutschland maßgeblich beeinflusst, ja weitgehend erst ausgelöst. Abschließend soll skizziert werden, wie eine NATO-Lösung aussehen könnte.

Bedrohungslage und Pläne der USA

Für die USA stellt der geplante Stützpunkt in Polen nur eine Komponente in einem sehr viel umfassenderen Raketenschirm dar. Bereits seit der Präsidentschaft Clintons verfolgt Washington Pläne für ein gestaffeltes Abwehrsystem, das ballistische Raketen sowohl in der Start-, in der mittleren Flugphase außerhalb der Erdatmosphäre sowie nach dem Wiedereintritt in der abschließenden Flugphase zerstören kann. Während für eine Bekämpfung in der Startphase Versuche sich auf flugzeuggestützte Laserwaffen konzentrieren, sollen die für Polen vorgesehenen zehn GBI-Raketen in ihrer mittleren Flugphase abfangen können und stellen damit das primäre System zur Abwehr insbesondere von ICBM dar. Ein europäischer

Stützpunkt würde dabei zwei weitere Anlagen in Alaska und Kalifornien ergänzen, die die USA vor Angriffen aus dem pazifischen Raum schützen sollen. Für eine Bekämpfung in der abschließenden Flugphase stehen mobile Systeme zur Verfügung, das landgestützte THAAD- und das seegestützte SM-3-System. Ihr Schutzzradius ist vergleichsweise geringer. Anders als beispielsweise das in euroatlantischer Zusammenarbeit entwickelte MEADS-System vermögen sie jedoch innerhalb einer so großen Flughöhe und Reichweite zu operieren, dass sie über eine begrenzte Fähigkeit zur Abwehr von ICBM verfügen, vor allem aber nicht nur Kurz-, sondern auch Mittelstreckenraketen abfangen können.

Die USA begründen ihre Planungen mit dem Ziel, ihr Territorium, ihre Basen und Streitkräfte in Übersee sowie ihre Verbündeten vor Bedrohungen zu schützen, die von Iran und Nordkorea ausgehen. Zu den Basen, die die für Europa vorgesehenen GBI sichern sollten, zählen Radaranlagen in Großbritannien und Grönland, die wiederum für den Schutz der USA vor Raketenangriffen unverzichtbar sind.³ Allein für diesen Zweck hätte jedoch eine Raketenstellung in Großbritannien genügt. Ein Standort in Polen dehnt den Abwehrschirm jedoch auf einen größeren Teil des NATO-Territoriums aus. Unabgedeckt bleiben dadurch die Verbündeten in Südosteuropa und der Türkei, für die eine Bedrohung allerdings weit eher von Kurz- und Mittelstreckenraketen ausgeht, zu deren Bekämpfung ein möglicher Einsatz von THAAD- und SM-3-Systemen vorgesehen ist.⁴

Für die Realisierung einer Raketenabwehr verfügen die europäischen Verbündeten nicht über eine Alternative zu den US-Systemen. Dabei gehen potentielle Gefahren für sie vor allem von der Proliferationsentwicklung im Nahen und Mittleren Osten aus. Besonderes Augenmerk gilt dabei dem Iran, aufgrund seiner Nuklearwaffen aber auch der künftigen Entwicklung Pakistans. Pakistan verfügt mit der Shaheen-II über IRBM, die zumindest die Türkei erreichen können, entwickelt aber auch weiterreichende Raketen. Mit den unterschiedlichen Varianten der Shahab-3-Mittelstreckenraketen ist der Iran heute in der Lage, Israel und den NATO-Partner Türkei zu erreichen. Die Entwicklung neuer Raketen wie der vermutlich auf der Technologie der nordkoreanischen Taepodong-1 beruhenden Shahab-4 machen möglich, dass auch Zentraleuropa auf absehbare Zeit in Reichweite iranischer Raketen gerät. Die Zielgenauigkeit dieser Raketen dürfte so gering sein, dass sie nur als Träger von Massenvernichtungswaffen in Betracht kommen.

Kontrollen der IAEA haben zwar keine Beweise, aber deutliche Indizien für ein Nuklearwaffenprogramm des Iran erbracht.⁵ 2007 kam ein National Intelligence Estimate der US-Geheimdienste zu dem Schluss, dass Teheran die Atomwaffen-

³ Missile Defense Agency, Fiscal Year 2008 (FY 08), Budget Estimates, 31 I 2007, www.mda.mil/mda/link/pdf/budgetfy08.pdf, S. 5.

⁴ Missile Defense Agency, Fiscal Year 2009 (FY 09), Budget Estimates, 23 I 2008, www.mda.mil/mda/link/pdf/budgetfy09.pdf, S. 16ff.

⁵ Vgl. die regelmässigen Berichte der IAEA unter: www.iaea.org/NewsCenter/Focus/IaeaIran/index.shtml.

entwicklung vermutlich 2003 eingefroren hat.⁶ Allerdings dürften diese Einschätzungen vor allem die Ungewissheiten dokumentieren, die das iranische Nukleaprogramm umgeben. Bereits infolge des Irak-Krieges beleuchteten entsprechende Untersuchungen, wie begrenzt die Informationsquellen und der Kenntnisstand der US-Geheimdienste zu den Massenvernichtungswaffenprogrammen von Problemstaaten sind.⁷ In Übereinstimmung mit den meisten westlichen Geheimdiensten nannte IAEA-Direktor El Baradei einen Zeitraum von drei bis acht Jahren, den der Iran noch mindestens zur Entwicklung von Nuklearwaffen benötige.⁸ Bis er auch einen Raketensprengkopf entwickelt hat, dürften noch einige Jahre zusätzlich vergehen. Welche Risiken von den pakistanischen Nuklearwaffen ausgehen, hängt mit der politischen Instabilität des Landes zusammen – und damit von der Frage, in welchen Händen künftig die Verfügungsgewalt liegt.

Eine unmittelbare Bedrohung ist somit in beiden Fällen zwar nicht gegeben – und damit auch keine besondere Dringlichkeit für das Projekt einer Raketenabwehr. Die entsprechenden Pläne deshalb als unbegründet oder übereilt zu kritisieren, wie dies neben Präsident Putin auch der deutsche Außenminister Steinmeier getan hat⁹, dürfte jedoch aus zwei Gründen zu kurz greifen. Einerseits würde die Entscheidung, einen Abwehrschirm zu schaffen, schon aufgrund der Zeit, die nicht nur zur Errichtung der polnisch-tschechischen Basis, sondern gegebenenfalls auch zum Aufbau einer entsprechenden Systeminfrastruktur der NATO erforderlich wäre, erst das Sicherheitsumfeld in fünf, zehn oder mehr Jahren antizipieren. Dann aber droht gerade Europa bei einem Konflikt zum primären, weil erreichbaren Ziel zu werden; denn die Entwicklung von ICBM, die auch die USA treffen können, ist technisch so aufwendig, dass sie bei den Staaten des Nahen und Mittleren Ostens tatsächlich noch weitaus länger dauern dürfte. Andererseits läge eine wesentliche Funktion der Raketenabwehr darin, von vornherein den potentiellen Nutzen entsprechender Waffenprogramme zu beschneiden.

Der Vorteil, der aus der Verbindung von Massenvernichtungswaffen und ballistischen Trägersystemen erwachsen kann, liegt in der Kombination aus Zerstörungskraft, Reichweite und der Chance, jederzeit einen unmittelbaren Vernichtungsschlag führen zu können. Die Möglichkeit, Massenvernichtungswaffen auch unkonventionell in Form terroristischer Anschläge zu verbringen, kann diesen Vorteil nicht kompensieren, auch wenn darin eine zusätzliche Gefahr liegt. Er verringert sich jedoch, wenn mit der Möglichkeit gerechnet werden muss, dass Raketen abgefangen werden. Obwohl ein Raketenschirm nicht völlig zuverlässig

⁶ National Intelligence Estimate, Iran: Nuclear capabilities and Intentions 2007, S. 6ff, www.dni.gov/press_releases/20071203_release.pdf.

⁷ Commission on the Intelligence Capabilities of the United States Regarding Weapons of Mass Destruction, Report to the President of the United States, 31 III 2005, www.wmd.gov/report/wmd_report.pdf.

⁸ N. Nougayrede, *Mohamed ElBaradei pense que „l'Iran ne sera pas une menace des demain“*, „Le Monde“, 23 X 2007.

⁹ „Vorher mit Russland reden“, Interview mit Frank-Walter Steinmeier, „Handelsblatt“, 19 II 2007, www.handelsblatt.com.

sein kann, verändert seine Existenz die Erwartungen der Akteure aneinander, deren Berechnungen und deren Handeln. Mit anderen Worten: Die Raketenabwehr verändert das Kosten-Nutzen-Kalkül zuungunsten derjenigen Regierungen, die heute Massenvernichtungswaffen zu erlangen streben. Der Aufbau eines Raketenschirms kann daher nicht erst der Abwehr vorhandener Waffensysteme dienen, sondern bereits der Bekämpfung der Proliferation.

Deren Entwicklung beschränkt sich nicht auf den Iran, sondern erhält durch dessen Waffenprogramme weiteren Auftrieb. Saudi-Arabien hat bereits Ende der neunziger Jahre CSS-2 IRBM von China erworben. Auch deren Zielgenauigkeit ist so gering, dass nur eine Bestückung mit Massenvernichtungswaffen militärisch Sinn machen würde. Seither halten sich Gerüchte über eine nukleare Option, die sich Saudi-Arabien insbesondere durch die Zusammenarbeit mit Pakistan sichern könnte.¹⁰ Syrien verfügt derzeit nur über Scud C und D mit begrenzteren Reichweiten, aber auch über eine zentrale geographische Lage in Nahen Osten. Bislang besitzt es in erster Linie chemische Waffen. Hinweise deuten darauf hin, dass ein israelischer Luftangriff im September 2007 einem im Bau befindlichen Reaktor galt, der mit nordkoreanischer Hilfe errichtet wurde¹¹, was für die nuklearen Ambitionen auch von Damaskus spricht.

Zur Abwehr der damit entstehenden Risiken macht ein Raketenschirm nicht zuletzt auch angesichts begrenzter militärischer Optionen Sinn. So wäre ein militärischer Präventivschlag, wie ihn Israel bereits 1980 gegen den irakischen Atomreaktor in Osirak durchgeführt hat, zwar grundsätzlich – wenngleich mit größeren Schwierigkeiten verbunden – sowohl für Israel wie die USA selbst gegen das iranische Nuklearprogramm möglich.¹² Er würde dieses jedoch nur zeitweilig aufhalten, wäre angesichts der iranischen Möglichkeiten, mit konventionellen Waffen und terroristischen Mitteln Vergeltung zu üben, mit erheblichen Risiken behaftet und dürfte auch negative Rückwirkungen auf die innere Entwicklung des Landes haben. Die Raketenabwehr eröffnet zumindest eine bedingte Alternative und vermag so den idealtypischen Gegensatz zwischen *deterrence* und *preemption* teilweise zu überbrücken.

Gegenüber einer fortschreitenden Proliferation werden herkömmliche Konzepte von Eindämmung und Abschreckung alleine keinen hinreichend verlässlichen Schutz zu bieten vermögen. Aufgrund der Komplexität der Akteursstruktur und aufgrund der Unterschiedlichkeit der Rationalitätsmuster, denen die Akteure

¹⁰ A. Dvali, *Will Saudi Arabia Acquire Nuclear Weapons?*, Center for Nonproliferation Studies, Monterey Institute of International Studies, Issue Brief, März 2004, www.nti.org/e_research/e3_40a.html; R. L. Russell, *A Saudi Nuclear Option?*, "Survival" 2001, Nr. 42, S. 69–79.

¹¹ D. Albright, P. Brannan, *Suspect Reactor Construction Site in Eastern Syria: The Site of the September 6 Israeli Raid?*, Institute for Science and International Security, 23 X 2007, www.isis-online.org/publications/SuspectSite_24October2007.pdf; D. Albright, P. Brannan, *Syria Update: Suspected Reactor Site Dismantled*, Institute for Science and International Security, 25 X 2007, www.isis-online.org/publications/SyriaUpdate25October2007.pdf.

¹² W. Raas, A. Long, *Osirak Redux? Assessing Israeli Capabilities to Destroy Iranian Nuclear Facilities*, "International Security" 2007, Nr. 31, S. 7–33.

möglicherweise folgen, sind Konfliktkonstellationen zu erwarten, denen die Eindeutigkeit und Berechenbarkeit der Konfrontation im Kalten Krieg fehlen. Vor allem aber würden westliche Mächte vermutlich nicht direkt, sondern mittelbar in einen Konflikt verwickelt werden, wie dies bei der Besetzung Kuwaits durch Saddam Hussein der Fall war. Dabei geht es dann nicht mehr um die „Zementierung strategischer Stabilität“, sondern um die Aufrechterhaltung politischer und militärischer Handlungsfähigkeit.¹³ Im Rahmen solcher Szenarien beruht eine effektive Abschreckung für westliche Staaten weniger auf einer Vergeltungsdrohung als auf der Fähigkeit zur Intervention und gegebenenfalls Revision einer Aggression. Andernfalls werden sie nicht abschrecken, sondern nur selbst abgeschreckt werden.

Russische Einwände

Die Kritik Russlands, wie sie von Präsident Putin auf der Münchener Sicherheitskonferenz 2007 in aller Schärfe vorgetragen wurde, stellt den Abwehrschirm als Bedrohung der eigenen Sicherheit dar.¹⁴ Dabei artikulierte Russland im Kern zwei Bedenken, erstens die Befürchtung, dass das Abwehrsystem auch die russische Abschreckungskapazität beeinträchtigen könnte, zweitens die Sorge, dass die für Polen vorgesehenen Raketen durch eine Umrüstung der Sprengköpfe tatsächlich zu Offensivwaffen umfunktioniert werden könnten. Doch die geplante Basis in Polen vermag diese Bedenken nicht oder nur sehr bedingt zu rechtfertigen. Allerdings ist die Begründung dafür deutlich komplexer als oft dargestellt.

Zwar ist einerseits nicht zu erkennen, welchen Vorteil eine begrenzte Anzahl zusätzlicher Offensivwaffen den USA angesichts ihrer vorhandenen Fähigkeiten und des russischen Vergeltungspotentials verschaffen könnten; auch ließe sich diese Sorge durch Kontrollen ausräumen. Jedoch vermag umgekehrt das u.a. von Condoleezza Rice und Robert Gates angeführte Argument, dass zehn Abwehrraketen keinen Schutz gegen tausende russischer Nuklearwaffen bieten könnten¹⁵, Moskaus Bedenken tatsächlich nicht vollständig auszuräumen; denn es ist nicht die Gesamtzahl seiner Waffensysteme, nach der der Kreml sein Abschreckungspotential beurteilt, sondern der möglicherweise nur sehr kleine Rest, der einen amerikanischen Präventivschlag überleben würde. Tatsächlich haben die USA seit dem Ende des Kalten Krieges eine „nuclear primacy“ erlangt, die eine russische Zweitschlagskapazität fraglich erscheinen lassen kann.¹⁶ Russland kann sich nur einen beschränkten Bereitschaftsgrad seiner Nuklearstreitkräfte leisten, was das eigene

¹³ B. Schreer, *Heiße Kartoffel Raketenabwehr*, „Internationale Politik“, März 2008, S. 44–49, hier: S. 46.

¹⁴ Rede auf der 43. Münchner Konferenz für Sicherheitspolitik, 10 II 2007, www.securityconference.de/konferenzen/2007.

¹⁵ R. Gates, C. Rice, *Wir wollen kein neues Wettrüsten*, „Süddeutsche Zeitung“, 26 IV 2007, www.sueddeutsche.de/ausland/artikel/598/111487/print.html.

¹⁶ A. Keir Lieber, D. G. Press, *The End of MAD? The Nuclear Dimension of U.S. Primacy*, „International Security“ 2006, Nr. 30, S. 7–44.

Potential verwundbar macht. Einzelne US-Rüstungsprojekte wie die Modernisierung der Sprengköpfe vom Typ W 76, mit denen die meisten Trident-Raketen amerikanischer Atom-U-Boote bestückt sind¹⁷, können von Moskau als Ausbau amerikanischer Erstschlagskapazitäten interpretiert werden.

Dabei kommt es nicht darauf an, ob die USA einen solchen Präventivschlag jemals ernsthaft in Erwägung ziehen würden, sondern nur darauf, ob Russland eine strategische Abschreckung auch weiterhin für erforderlich hält. Davon aber ist nicht nur angesichts der Schwäche seiner konventionellen Streitkräfte und einer viel mehr offensiven Nukleardoktrin¹⁸ als im Kalten Krieg auszugehen. Auch die Priorität, die Moskau der strategischen Nuklearrüstung mit der Beschaffung neuer strategischer Atom-U-Boote und insbesondere mobiler ICBM des Typs Topol-M zuerkennt, zeigt, dass Moskau die Aufrechterhaltung einer strategischen Abschreckung nicht nur für notwendig, sondern auch für gefährdet hält. Eine solche Gefährdung kann aber von der geplanten Raketenbasis in Polen schon aus zwei Gründen kaum ausgehen.

Erstens verfügen russische Raketen über Gegenmaßnahmen wie Täuschkörper sowie MIRV- und MARV-Technologie, also multiple oder sogar manövrierbare Sprengköpfe, die die Zahl der Ziele erhöhen und eine Berechnung der Flugbahn erschweren, wenn nicht unmöglich machen. Der Chef der strategischen Nuklearwaffen Russlands, Generaloberst Solovtsov, hat daher selbst erklärt, dass russische Raketen bzw. Sprengköpfe für das amerikanische Abwehrsystem nicht abzufangen sind.¹⁹ Russland kann zwar nicht wissen, welches Potential künftige technologische Entwicklungen der Raketenabwehr erschließen.²⁰ Doch bliebe zweitens die Tatsache, dass die Flugbahnen russischer ICBM in die USA über die Arktis führen und von in Polen stationierten GBI meist nicht eingeholt werden könnten. Nur in Ft. Greely, Alaska, stationierte GBI, die zudem über eine zusätzliche dritte Stufe mit entsprechend größerer Reichweite verfügen, könnten die Flugbahn von Russland angefeuerter ICBM rechtzeitig erreichen. Die Errichtung dieser Basis hat jedoch ebenso wie die Kündigung des ABM-Vertrages durch die USA im Jahr 2002 keine vergleichbaren Einwände Russlands hervorgerufen. Daher dürften die jetzigen Proteste Moskaus eher mit dem Widererstarren als mit einer neuen Bedrohung Russlands zusammenhängen.

Dies bedeutet allerdings nicht, dass die Sicherheitsbedenken Moskaus gänzlich irrelevant wären, sondern dass sie sich aus dem umfassenderen Kontext des

¹⁷ Ziel ist, die Treffergenauigkeit der Sprengköpfe zu erhöhen und eine Detonation am Boden zu ermöglichen, womit sie sich effektiver gegen befestigte militärische Ziele – wie beispielsweise auch Raketensilos – einsetzen lassen.

¹⁸ Vgl. D. Trenin, *Russia's Nuclear Policy in the 21st Century Environment*, "IFRI Proliferation Paper", Autumn 2005, www.ifri.org/files/Securite_defense/prolif_paper_Trenin.pdf.

¹⁹ *Russia's missile forces: lower quantity but higher quality*, RIA Novosty, 22 II 2007, www.en.rian.ru/analysis/20070222/61111273.html.

²⁰ So entwickeln die USA gegen Raketen mit multiplen Sprengköpfen oder Täuschkörpern bereits ein Multiple Kill Vehicle; vgl. Missile Defense Agency, Multiple Kill Vehicle Test Successful, 19 VII 2006, www.mda.mil/mdalink/pdf/06fyi0080.pdf.

Verhältnisses zum Westen ergeben. Einerseits bietet die geplante polnisch-tschechische Raketenbasis Moskau zumindest einen Anlass, Ablehnung gegenüber den Raketenabwehrplänen der USA insgesamt zum Ausdruck zu bringen; denn wenn auch nicht in seiner europäischen Komponente, so kann das System in seiner Gesamtheit aus Moskauer Sicht doch zumindest eine potentielle Beeinträchtigung der russischen Abschreckung darstellen.²¹ In dieser Hinsicht kommt dem Waffensystem für Moskau größere Bedeutung zu als dem Stationierungsort. Andererseits dürfte Moskau in der Errichtung dieser Basis einen Präzedenzfall für die Errichtung von NATO- oder US-Einrichtungen im Gebiet des ehemaligen Warschauer Paktes sehen, hatte das Bündnis Russland im Zuge der Osterweiterung von 1997 diesbezüglich doch ausdrücklich Zurückhaltung zugesichert.²² In dieser Hinsicht kommt dem Stationierungsort für Moskau größere Bedeutung zu als dem Waffensystem. Dass im Zusammenhang mit der Raketenabwehr in der polnischen und tschechischen Politik zuweilen antirussische Tendenzen sichtbar wurden, musste diese Bedenken zusätzlich verstärken.

Die russische Kritik sollte aber auch nicht darüber hinwegtäuschen, dass Moskau seine Sicherheitsbedenken primär als Vorwand nutzt für eine Politik der Revision von Macht- und Einflussverlusten, um den Westen aus seiner selbst so verstandenen Interessenssphäre heraus zu halten oder zu drängen. Dabei gebraucht der Kreml die „Demonstration von Dissens“²³ bewusst als Mittel, um neu gewonnene Stärke zu demonstrieren und die Konzessionsbereitschaft westlicher Staaten auszuloten. Auf diesem Kalkül dürften auch Warnungen vor einem neuen Wettrüsten beruhen, in denen beispielsweise Putins Münchner Rede gipfelte. Die Außerkraftsetzung des AKSE-Vertrages, die endgültig im Dezember 2007 erfolgte, entsprach dieser Zielsetzung gleich auf doppelte Weise, indem sie einerseits diese Warnung unterstrich, andererseits aber auch dem Ziel diene, Russland von den im Zusammenhang mit der Vertragsrevision gegebenen „Istanbul Commitments“ zu befreien – der Verpflichtung zum Abzug seiner Truppen aus Moldau und Georgien.

Mit seiner Kritik an der Raketenabwehr scheint Russland vor allem vier Ziele zu verfolgen: Erstens lässt und ließ sich mit dem Streit um die Raketenabwehr – nicht zuletzt im Zusammenhang mit den jüngsten Parlaments- und Präsidentschaftswahlen – innenpolitisch suggerieren, dass der Westen und insbesondere die USA eine feindliche Haltung gegenüber Russland einnehmen. Das ermöglicht es dem Präsidenten, sich als Verteidiger nationaler Interessen zu präsentieren und zugleich westliche Kritik an der inneren Entwicklung des Landes zu diskreditieren. Zweitens bietet die Auseinandersetzung für Russland einen Vorwand, um neue Rüstungsprojekte zu rechtfertigen. Dies gilt auch für die Infragestellung des INF-

²¹ Vgl. G. N. Lewis, Th. A. Postol, *European Missile Defense: The Technological Basis of Russian Concerns*, „Arms Control Today“, October 2007, www.armscontrol.org/act/2007_10/LewisPostol.asp.

²² Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security between NATO and the Russian Federation, 27 V 1997, www.nato.int/docu/basicxt/fndact-a.htm.

²³ L. Sevcova, *Russlands Wille zur Weltmacht*, „Osteuropa“ 2007, Nr. 57, S. 33–52, hier: S. 33.

-Vertrages²⁴, in dem Moskau bereits seit längerem eine einseitige Benachteiligung erblickt, weil sich das darin enthaltene Verbot von Mittelstreckenraketen nicht auf andere Länder in seinem strategischen Umfeld erstreckt.²⁵

Drittens dürfte es dem Kreml darum gehen, seine strategische Position nicht zuletzt im Blick auf die Frozen Conflicts an der Peripherie der früheren Sowjetunion zu stärken, und zugleich die Bedingungen für künftige Osterweiterungen von NATO und EU zu erschweren. Viertens dürfte es in der Auseinandersetzung um die Raketenabwehr eine Chance sehen, den Zusammenhalt des transatlantischen Bündnisses zu schwächen. Aus Moskauer Sicht würde eine Integration der Raketenabwehr in die NATO die Gefahr bergen, die Abhängigkeit der europäischen Verbündeten von den USA weiter zu erhöhen. So ist der Vorschlag Putins, eine gemeinsame Raketenstellung in Aserbaidschan einzurichten²⁶, als Diversionsversuch zu werten, zumal technische wie geographische Gründe gegen eine Nutzung der dortigen russischen Radaranlage sprechen.

Einiges spricht dafür, dass Moskaus Kritik an der Raketenabwehr deshalb so entschieden ausfiel, weil sie eine besonders günstige Gelegenheit bot, Druck auf westliche Regierungen und die Integrität der NATO auszuüben. Russland konnte auf die Skepsis setzen, die die bilateralen Verhandlungen zwischen den USA, Tschechien und Polen bei anderen Bündnispartnern hervorgerufen haben. Zugleich konnte der Kreml insbesondere in Westeuropa und Deutschland Verständnis für seine Sicherheitsbedenken erwarten. Es konnte und kann auf das negative Image setzen, das den USA und vor allem der Bush-Administration in Europa weithin anhafte. Die primäre Stoßrichtung des Kreml dürfte sich dabei auf die öffentliche Meinung gerichtet haben, konnte Moskau doch davon ausgehen, dass amerikanische Rüstungsvorhaben von vornherein breite Skepsis in Europa hervorrufen würden. Dabei konnte der Kreml vermuten, dass auch seine Drohgebärden ihren Zweck nicht verfehlen werden. Russische Warnungen kalkulieren offenbar bewusst mit der „postheroischen“ Mentalität²⁷ europäischer Gesellschaften.

Hauptadressat russischer Einwände sind offenbar nicht die Regierungen der USA oder anderer NATO-Staaten. Vielmehr zielt die russische Strategie darauf, in ihren Ländern Opposition gegen die Raketenabwehr zu mobilisieren. Dafür sprechen nicht zuletzt die vom Kreml immer wieder bemühten Reminiszenzen an den Kalten Krieg. Warnungen vor einem neuen Wettrüsten appellieren ebenso wie Vergleiche mit der Stationierung der Pershing-Raketen²⁸ oder der Kuba-Krise²⁹ in

²⁴ Russia may unilaterally quit INF Treaty, RIA Novosty, 15 II 2007, www.en.rian.ru/russia/20070215/60795303.html.

²⁵ H. Adomeit, A. Bittner, *Russland und die Raketenabwehr. Wer spaltet wen?*, „SWP-Aktuell“ 23, April 2007, www.swp-berlin.org/de/common/get_document.php?asset_id=3875, S. 5.

²⁶ Putins Vorschlag an Bush. Raketenabwehr in Aserbaidschan, FAZ.NET, 7 VII 2007, www.faz.net.

²⁷ Vgl. zum Begriff: H. Münkler, *Der Wandel des Krieges. Von der Symmetrie zur Asymmetrie*, Weilerswist 2006, S. 310ff.

²⁸ Putin verschärft abermals den Ton, FAZ.NET, 27 IV 2007, www.faz.net.

²⁹ Putin fühlt sich an Kuba-Krise erinnert, Welt Online, 26 X 2007, www.welt.de.

wenig subtiler Weise an die Kriegsängste von Europäern und Amerikanern und mögen auch auf Erfahrungen mit den westeuropäischen Friedensbewegungen der siebziger und achtziger Jahre beruhen. Dabei folgt Moskau schon deshalb einem rein psychologischen Kalkül, weil Russland die materielle Grundlage für einen neuen Rüstungswettlauf bei allen Bemühungen um eine Modernisierung seiner Streitkräfte schlicht fehlt. Jede entsprechende Drohung setzt also von russischer Seite bereits die Überzeugung voraus, dass der NATO ihrerseits jede Bereitschaft dazu fehlt.

Der Vielschichtigkeit der von Moskau verfolgten Motive sollten ebenso differenzierte Antworten entsprechen. Dem Sicherheitsbedürfnis Russlands kann Rechnung getragen werden, indem Russland möglichst umfassend konsultiert und eingebunden wird. Allerdings hat es dazu bislang weniger an amerikanischen Angeboten als an russischer Bereitschaft gefehlt, darauf einzugehen. Auch dürfte die Entwicklung eines gemeinsamen Abwehrsystems, wie von russischer wie US-Seite ins Spiel gebracht, aufgrund technologischer Unterschiede wie auch Bedenken hinsichtlich eines Technologietransfers wenig realistisch sein. Als eine mögliche Kompromisslinie zeichnet sich eine Vereinbarung über russische Inspektionen der polnisch-tschechischen Anlagen ab.³⁰ Russland kann seinerseits kein Interesse daran haben, mit seiner Kritik zu überziehen; denn sie droht sonst, ins Leere zu laufen und weniger seine Stärke als seine Schwächen zu demonstrieren. Zugleich aber würde eine Konzessionsbereitschaft des Westens, die über Sicherheitsgarantien spezifisch hinsichtlich der militärischen Ausrichtung des Raketenschirms hinausgeht, schon aufgrund des politischen Kalküls, dem Moskau folgt, ein problematisches Signal aussenden. Die russische Opposition darf ihrerseits die legitimen Sicherheitsinteressen der Europäer nicht beeinträchtigen.

Die Entwicklung in Polen

Die Position Polens ergibt sich weniger aus dem eigentlichen Zweck des Raketenschirms – der Abwehr ballistischer Flugkörper aus dem Nahen und Mittleren Osten – als vielmehr aus dem unterschiedlichen Verhältnis des Landes zu den USA und Russland. Dabei wickelt sich allerdings die Intention und Zielrichtung der jeweiligen Politik zwischen den großen politischen Lagern des Landes und den von ihnen jeweils geführten Regierungen voneinander ab. So erblickte die von der PiS geführte Regierung unter Jaroslaw Kaczyński im Ausbau in der bilateralen Zusammenarbeit mit den USA den wichtigsten Garanten für die Sicherheit Polens. Zugrunde lag dem einerseits ein begrenztes Vertrauen in die EU und die NATO als Ganzes, andererseits eine skeptische Haltung gegenüber Russland. Nach diesem Konzept war das Raketenschild in erster Linie ein Mittel zum Zweck. Weniger der Raketenschild als

³⁰ P. Finn, *U.S., Russia Politely Dug In Over Missile Defense*, „Washington Post“, 19 III 2008, www.washingtonpost.com.

solcher sollte die Sicherheit Polens erhöhen als vielmehr dessen Rückkoppelung an Washington zugleich auch sein internationales Gewicht steigern; und nicht der Iran oder ein anderer Proliferationsstaat, sondern Russland war vorrangiger Adressat dieser Politik. Moskau sollte daher ebenso wenig wie andere Bündnispartner in die Verhandlungen über die Raketenabwehr einbezogen werden. Ein Nachteil dieses Ansatzes bestand jedoch darin, Polen gegenüber seinen europäischen Partnern in EU und NATO tendenziell zu isolieren. Damit gewann die Kooperation mit den USA für Warschau noch an Bedeutung. Für Washington aber sank damit zugleich der Wert Polens als Bündnispartner und power broker in Europa und damit auch dessen Möglichkeiten, eigene Prioritäten durchzusetzen.

Die PO-geführte Regierung unter Ministerpräsident Tusk hat demgegenüber die Gefahren hervorgehoben, denen sich Polen mit der Stationierung des Abwehrsystems aussetzt. So betonten insbesondere Außenminister Sikorski³¹ und Verteidigungsminister Klich³², dass sich Polen weniger durch den Iran bedroht sehe, Risiken vielmehr von einer Beeinträchtigung der Beziehungen zu Russland und der Gefahr ausgingen, dass US-Raketenbasen auf polnischen Boden Terroranschläge anziehen würden. Dass Warschau die Raketenabwehr dementsprechend inzwischen weniger als gemeinsames als vielmehr rein US-amerikanisches Projekt darstellt und damit stärker auf Distanz zu Washington geht, dürfte nicht zuletzt eine Reaktion auf eine zunehmend kritische Einstellung der polnischen Öffentlichkeit den USA und insbesondere dem Raketenschild gegenüber darstellen.

Allerdings dürfte Warschau damit bezwecken, die eigene Verhandlungsposition zu verbessern. Dabei möchte Warschau in erster Linie amerikanische Hilfe für die Modernisierung der polnischen Streitkräfte, insbesondere ihrer Luftabwehr durch die Überlassung von PAC-3 Systemen erlangen. Dass solche Systeme allerdings weit eher dem Schutz polnischer Streitkräfte im Einsatz dienen würden als der Abwehr insbesondere von Terrorgefahren, demonstriert aber auch, dass die Haltung der polnischen Regierung gegenüber dem Raketenschirm eher auf taktische als grundsätzliche Erwägungen zurückgeht. Diese dürften auf dem Kalkül beruhen, die Erwartungshaltung einer sonst skeptischen Öffentlichkeit zu nutzen, um das Erfordernis von Gegenleistungen in Washington plausibilisieren zu können.³³

Obleich diese Politik das Risiko birgt, die Hürden für eine Einigung zu hoch zu hängen, lässt der fortgeschrittene Stand der Verhandlungen einen erfolgreichen Abschluss erwarten. Zugleich hat sie neue Chancen sowohl für ein Entgegenkommen gegenüber Russland als auch für die Kooperation mit den Verbündeten eröffnet. So haben Tusk wie Sikorski inzwischen Gespräche nicht nur mit Moskau

³¹ J. Dempsey, *Poland Signals Doubts About Planned U.S. Missile-Defense Bases on Its Territory*, „New York Times“, 7 I 2008, www.nytimes.com.

³² *Poland Vows Harder Bargain with U.S. on Missile Defense*, „International Herald Tribune“, 9 I 2008, www.iht.com.

³³ D. W. Dylla, *Die polnische Regierung, der amerikanische Abwehrschild und das doppelte Überlebensprinzip*, „Kommentare zur Internationalen Politik und Außenpolitik“ (KIPA) 2008, Nr. 3, www.politik.uni-koeln.de/jaeger/mitarbeiter/dylla.html.

begonnen, sondern sich auch für die Integration der Raketenabwehr in die NATO ausgesprochen. So waren die Voraussetzungen dafür vor dem Bukarester Gipfel geschaffen. Damit liegt die Entscheidung, ob und inwieweit sie eine gemeinsame Raketenabwehr schaffen wollen, bei den europäischen Bündnispartnern und nicht zuletzt bei Deutschland.

Die Debatte in Deutschland

Wie in Polen, so schwankten auch in Deutschland die Positionen zwischen den politischen Lagern, wobei die Motive jeweils mehrschichtig und mitunter nicht widerspruchsfrei waren. Zugleich aber wurde die Debatte um die Raketenabwehr auch durch zumindest vier allgemeine Determinanten bestimmt. Dazu gehörte erstens grundsätzlich eine ausgeprägtere Bereitschaft zur Rücksichtnahme auf russische Einwände. Zweitens bestand parteiübergreifend große Skepsis gegenüber dem bilateralen Rahmen, in dem die Verhandlungen mit Polen und Tschechien über das Abwehrsystem geführt wurden. Dementsprechend herrschte ebenfalls weitgehender Konsens darüber, dass die Verhandlungen über den Aufbau eines solchen Systems in die euro-atlantischen Strukturen eingebettet werden sollten.

Eine größere Rolle spielt aber drittens auch die Rücksichtnahme auf die öffentliche Meinung, die der Politik der Bush-Administration im Allgemeinen mit großen Misstrauen und den Plänen für ein Raketenabwehrsystem im Besonderen mit breiter Ablehnung begegnet. Deshalb sind vor allem in der deutschen Politik die Befürworter in der Minderheit geblieben und haben sich meist auch nur zurückhaltend geäußert. Daran zeigt sich aber auch, dass es an einer Strategiedebatte zu den sicherheitspolitischen Herausforderungen in Deutschland viertens nach wie vor mangelt. Ein weitgehender Grundkonsens besteht jedoch nicht nur dahingehend, dass das transatlantische Bündnis auch weiterhin unverzichtbar bleibt. Er besteht auch darüber, dass von der Proliferationsentwicklung im Nahen und Mittleren Osten Gefahren für Europa ausgehen können, wenngleich die Dringlichkeit dieses Problems und die geeigneten Mittel, um ihm zu begegnen, umstritten sind. Das erklärt, weshalb auch Kritiker der Raketenabwehr meist Zurückhaltung üben. Eine intensivere Debatte zum Thema hat es in Deutschland daher nur sporadisch gegeben.

Tatsächlich hat erst Putins Münchener Rede eine breitere Diskussion ausgelöst und zu einer Klärung der Positionen geführt. Allerdings stand diese Debatte von vornherein unter einem für den Raketenschirm ungünstigen Vorzeichen, hielten doch Umfragen zufolge zwei Drittel der Deutschen Putins Kritik an den USA für berechtigt.³⁴ In Bezug auf die US-Pläne für die Raketenabwehr ließen sich Ablehnungsraten von über 70 Prozent ermitteln³⁵; und während das jüngste Weißbuch in Übereinstimmung mit dem Großteil der sicherheitspolitischen Expertise eine

³⁴ *Putin legt nach*, FAZ.NET, 14 II 2007, www.faz.net.

³⁵ F. Güßgen, *Deutsche halten USA für bedrohlicher als den Iran*, „Stern“, 27 III 2008, www.stern.de.

zunehmende Gefährdung durch die Proliferation von Massenvernichtungswaffen und ballistischen Raketen feststellt³⁶, spiegelt sich dies in der Bedrohungswahrnehmung der Bevölkerung kaum wieder.³⁷ Daher blieben insbesondere die Stellungnahmen aus der deutschen Politik entweder von Skepsis oder von Zurückhaltung geprägt. So deutete Bundeskanzlerin Merkel zwar sachliche Aufgeschlossenheit gegenüber dem Projekt an, vermied aber eine darüber hinausgehende Positionierung. Vielmehr verband sie ihre Stellungnahme mit einer doppelten Kritik an der damals noch PiS-geführten Regierung in Warschau, indem sie einen „offenen Dialog mit Russland“ forderte, andererseits aber die NATO als das Forum bezeichnete, in dem über die Raketenabwehr verhandelt werden müsse.³⁸ Die Debatte innerhalb der NATO führen zu wollen, beschrieb zugleich den Minimalkonsens innerhalb der Regierungskoalition.

Darüber hinaus wurden jedoch hinsichtlich der grundsätzlichen Vor- und Nachteile der Raketenabwehr deutliche Trennlinien zwischen den Parteien sichtbar. Verteidiger fand das Projekt vor allem in den Reihen der Unionsparteien. Zwar fehlte es auch in ihren Reihen nicht an kritischen Stimmen, zu denen der damalige bayerische Ministerpräsident und CSU-Vorsitzende Stoiber³⁹ und der frühere Verteidigungsminister Rühle zählten⁴⁰, die beide für enge Beziehungen zu Russland stehen. Doch die überwiegende Zahl der Fachpolitiker sprach sich für eine Verwirklichung der Raketenabwehr aus. Zu ihnen zählte Verteidigungsminister Jung.⁴¹ Der Vorsitzende des Auswärtigen Ausschusses des Bundestags, Ruprecht Polenz⁴², erklärte ebenso wie Andreas Schockenhoff, der für Außen- und Verteidigungspolitik zuständige Stellvertretende Vorsitzende der CDU/CSU-Fraktion sowie Koordinator der Bundesregierung für die Russlandpolitik, die Entwicklung eines Raketenschirms läge im deutschen Interesse. Die Raketenabwehr, so Schockenhoff, verhindere, „dass wir politisch erpressbar werden“.⁴³ Karl Lamers, einflussreicher außenpolitischer Experte innerhalb der Bundestagsfraktion, rechtfertigte das Projekt ausdrücklich mit dem Beitrag, den es zur Bekämpfung der Proliferation leisten könne.⁴⁴ Entschieden verteidigte vor allem der außenpolitische Sprecher der CDU-

³⁶ Weißbuch zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr 2006, www.bmvg.de/portal/a/bmvg/sicherheitspolitik/grundlagen/weissbuch2006, S. 16, 21.

³⁷ Th. Bulmahn, R. Fiebig, *Sicherheits- und verteidigungspolitisches Meinungsklima in der Bundesrepublik Deutschland, Erste Ergebnisse der Bevölkerungsbefragung 2007 des Sozialwissenschaftlichen Instituts der Bundeswehr*, 19 XI 2007, www.sowi.bundeswehr.de, S. 2.

³⁸ Interview mit dem ZDF, 13 III 2007, www.bundestkanzlerin.de.

³⁹ *Stoiber gegen US-System zur Raketenabwehr*, „Der Tagesspiegel“, 6 VII 2007, www.tagesspiegel.de.

⁴⁰ *Merkels Mahnung*, „Zeit Online“, 21 III 2007, www.zeit.de.

⁴¹ *Im Namen der Nato*, „Der Tagesspiegel“, 3 III 2007, www.tagesspiegel.de.

⁴² E. Koch, J. Meyer, *Deutsche Politiker fordern: Raketen-Schild gegen den Irren von Teheran*, „Bild“, 11 IV 2007, www.bild.de.

⁴³ *Blufft der Iran?*, „RP Online“, 11 IV 2007, www.rp-online.de.

⁴⁴ Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 16/92 vom 30 III 2007, S. 9394ff, www.dip.bundestag.de/btp/16/16092.pdf.

-Fraktion, Eckart von Klæden, die Raketenabwehr gegen die russische Kritik⁴⁵ – vermutlich nicht ohne Billigung des Kanzleramtes.

Während sich in den Unionsparteien insgesamt eine Leitlinie herausbildete, die zwar eine möglichst enge Einbindung Russlands befürwortete, aber auch eine Verwirklichung der Raketenabwehr im Rahmen der NATO, nahm neben den Oppositionsparteien auch die SPD eine skeptischere Haltung gegenüber dem Projekt ein. Die Verteilung der Ressortverantwortlichkeiten zwischen dem SPD-geführten Außen- und dem CDU-geführten Verteidigungsministerium dürfte dabei eine Rolle gespielt haben, sollte aber auch nicht überbewertet werden. So haben beispielsweise mit Frank Elbe und Ulrich Weisser zwei ehemalige Leiter der Planungsstäbe beider Häuser mit am entschiedensten vor den negativen Auswirkungen der Raketenabwehr auf das Verhältnis zu Russland gewarnt.⁴⁶ Zudem haben alle deutschen Bundesregierungen nach dem Ende des Kalten Krieges den Grundsatz vertreten, dass eine möglichst weitgehende Berücksichtigung russischer Interessen auch dem Interesse Deutschlands und Europas entspricht. Darüber hinaus aber ist das Verhältnis zu Russland bereits unter den Kanzlern Brandt, Schmidt und erneut unter Gerhard Schröder eine tradierte Priorität insbesondere sozialdemokratischer Außenpolitik geworden. So warnte Ex-Bundeskanzler Schröder im Zusammenhang mit der Raketenabwehr vor einer „Einkreisungspolitik“ gegenüber Russland⁴⁷; und Egon Bahr, altgedienter außenpolitischer Vordenker der SPD, wandte sich gegen den Abwehrschirm, da er die strategische Partnerschaft mit Moskau gefährde.⁴⁸

Für die SPD gab Parteichef Beck die Marschrichtung vor, der sich mit seiner Ablehnung der Raketenabwehr offen gegen die Bundeskanzlerin positionierte: „Wir brauchen keine neuen Raketen in Europa“.⁴⁹ Allerdings hat die heutige SPD-Führung in ihrer Argumentation insofern eine Akzentverschiebung gegenüber der Argumentation von Schröder oder Bahr vorgenommen, indem sie weniger das positive Szenario einer engen Partnerschaft mit Russland hervorhebt, nachdem dessen Ansehen infolge autoritärer Tendenzen auch in Deutschland gelitten hat, sondern Putins Warnung vor einem neuen Wettrüsten aufgriff. Dies ermöglicht es nicht nur, eine gewisse Distanz gegenüber dem Kreml zu wahren, sondern auch an einen identitätsstiftenden Topos (west)deutscher und vor allem sozialdemokratischer Außenpolitik anzuknüpfen, die Abrüstungspolitik. So begründete Beck seine Haltung mit der Gefahr eines Rüstungswettlaufs wie der Notwendigkeit einer

⁴⁵ E. von Klæden, *Warum Europa eine Raketenabwehr braucht*, „Welt Online“, 14 IV 2007, www.welt.de.

⁴⁶ F. Elbe, U. Weisser, *Der Raketenstreit wächst sich zu einer internationalen Krise aus*, „DGAP-Standpunkt“ 2007, Nr. 5, www.dgap.org.

⁴⁷ D. Schütz, *Warum Russland für Europa so wichtig ist*, „Sächsische Zeitung“, 12 III 2007, www.sz-online.de.

⁴⁸ *Wir haben das zu akzeptieren, Interview mit Egon Bahr*, „Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung“, 19 III 2007, www.faz.net.

⁴⁹ *Der deutsche Aufschwung gehört der SPD!*, Interview mit Kurt Beck, „Bild“, 19 III 2007, www.bild.de.

neuen Abrüstungspolitik⁵⁰. Außenminister Steinmeier brachte seine Skepsis gegenüber der Raketenabwehr bewusst zurückhaltender zum Ausdruck, begründete sie aber ebenso mit dem Argument, nicht der Auf-, sondern der Abrüstung müsse Priorität zukommen.⁵¹ Neben ihm erklärte beispielsweise auch der außenpolitische Sprecher der SPD-Fraktion, Gert Weißkirchen, im Bundestag, die Raketenabwehr würde zu „Aufrüstungsprozessen“ führen.⁵² Widerspruch zu dieser Deutung fand sich, wie im Falle des profilierten Außenpolitikers Hans-Ulrich Klose⁵³, in den Reihen führender SPD-Politiker nur vereinzelt.

Widerhall fand die Warnung vor einem neuen Wettrüsten aber auch bei den Oppositionsparteien in Deutschland. Die Co-Vorsitzende der Grünen bezeichnete die Errichtung einer Raketenabwehr in Europa noch nach dem NATO-Gipfel in Bukarest als ein „gefährliches Signal der Aufrüstung.“⁵⁴; und auch die sicherheitspolitische Sprecherin ihrer Fraktion im Europaparlament erklärte, sie „bedeute eine neue Qualität der Aufrüstung“ und sei deshalb „strikt abzulehnen.“⁵⁵ Vor der Gefahr eines neuen Wettrüstens warnte auch die von Parteichef Westerwelle geleitete FDP-Bundestagsfraktion in einem Beschluss, indem sie deutliche Skepsis selbst gegenüber einer im Rahmen des transatlantischen Bündnisses realisierten Raketenabwehr zum Ausdruck brachte. „Die FDP sieht mit Sorge, dass der Bundesverteidigungsminister das Raketenystem voreilig zum gemeinsamen NATO-Projekt erklären möchte.“⁵⁶ Die Partei „Die Linke“ lehnt den Raketenschirm ohnehin kategorisch ab. Dass neben SPD-Parteichef Beck auch die FDP und Politiker der Grünen wie Ex-Außenminister Fischer forderten⁵⁷, die Raketenabwehr im Rahmen der EU zu thematisieren, dokumentierte ihre Präferenzen und ging mit dem expliziten oder impliziten Vorwurf an die USA einher, die Europäer spalten zu wollen, zeigte aber angesichts fehlender Kapazitäten Europas keinerlei Alternative auf.⁵⁸

Hinter den Einwänden gegen die Raketenabwehr verbergen sich weniger praktische als vielmehr prinzipielle Vorbehalte gegen ein Projekt, das sich nicht in das tradierte Konzept kooperativer Sicherheit fügt, wie es den Rüstungskon-

⁵⁰ K. Beck, *Let's Talk about the U.S. Missile Shield*, „International Herald Tribune“, 28 V 2007, www.ihf.com.

⁵¹ *Wir wollen kein neues Wettrüsten*, Interview, „Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung“, 18 III 2007, www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Infoservice/Presse/Interviews/2007/070318-Abruestung-FASZ.html.

⁵² Plenarprotokoll 16/92 vom 30.3.2007, S. 9398, www.dip.bundestag.de/btp/16/16092.pdf.

⁵³ *SPD uneins über Amerikas Abwehrschild*, „Der Tagesspiegel“, 21 III 2007, www.tagesspiegel.de/politik/div/art771,2154141.

⁵⁴ *Raketenabwehr: Bittere Stunde für die Sicherheit in Europa*, „Pressemitteilung“, 3 IV 2008, www.gruene.de/cms/default/rubrik/12/12681.presseinfos_2008.htm.

⁵⁵ A. Beer, *MdEP, EU-Ratspräsidentschaft muss US-Raketenplänen Absage erteilen*, „Pressemitteilung“, 19.3.2007, www.angelika-beer.de/index.php?s,2,6,131/o,article,501.

⁵⁶ *Beschluss des FDP-Bundesvorstands: Keine neue Spaltung Europas durch Raketenabwehrsystem*, „Pressemitteilung“, 5 III 2007, www.fdp.de.

⁵⁷ *EU soll sich in Streit um Raketenschild einmischen*, „Spiegel Online“, 16 III 2007, www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,472243,00.html.

⁵⁸ Vgl. Th. Bauer, F. Baumann, *Missiles for Europe? U.S. Plans Expose Europe's Strategic Weaknesses*, „CAP Policy Analysis“ 2007, No. 3, July, www.cap.lmu.de/download/2007/CAP-Policy-Analysis-2007-03.pdf.

troll- und Abrüstungsverträgen während und nach dem Ende des Kalten Krieges zugrunde lag. So erklärte beispielsweise Staatsminister Erler, „der US-Ansatz richtet sich gegen das Denken in gemeinsamer Sicherheit“.⁵⁹ Demgemäß argumentierte er ebenso wie der Fraktionsvorsitzende der SPD im Bundstag, Peter Struck, die Raketenabwehr würde auch die Verhandlungen mit dem Iran über sein Nuklearprogramm gefährden. Es „mache keinen Sinn“, so erklärte Struck, dem Iran „jetzt mit einem Raketensystem zu drohen“⁶⁰, ohne allerdings darzulegen, worin diese Drohung bestehen sollte, wenn der Iran nicht ohnehin Nuklearwaffen entwickeln würde. Nur vordergründig deuten diese Vorbehalte eine substanzielle Auseinandersetzung um den geeigneten Weg zur Bekämpfung der Proliferation an. Vielmehr wurde ein großer Teil der Debatte in Deutschland nicht nur von einer „Russland-Apologik“ geprägt, sondern auch von einem Rückzug auf dieselben Argumentationsmuster, mit denen schon die Auseinandersetzung um Reagans SDI-Programm unter ganz anderen Umständen geführt wurde.⁶¹

So ist die Berufung auf abrüstungspolitische Ziele oft symptomatisch nicht nur für eine Konzentration auf Russland, sondern auch für eine Verhaftung in den Erfahrungen des Kalten Krieges. Wie sich diese Erfahrungen auf die Proliferationsentwicklung im Nahen und Mittleren Osten übertragen lassen und welche Rolle eine Abrüstungspolitik angesichts zunehmend asymmetrischer Bedrohungen spielen kann, blieb in der Debatte bezeichnenderweise unklar. Derartige Reflexe aus dem Kalten Krieg dokumentieren weniger eine Suche nach strategischen Alternativen zum Umgang mit neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen. Sie zeigen vielmehr, dass die Diskussion um die Raketenabwehr sich weithin in einer Grundsatzdebatte über die Leitbilder deutscher Friedenspolitik erschöpfte. In dieser Hinsicht stellte die Auseinandersetzung mit der Raketenabwehr oft genug nur eine Auseinandersetzung mit der eigenen strategischen Kultur dar. Auch deshalb folgte die Kritik oft innen- oder parteipolitischen Imperativen. Dies galt nicht nur für die Oppositionsparteien. Auch die Tatsache, dass SPD-Parteichef Beck in seiner Skepsis so weit ging, sich auf eine Ablehnung festzulegen, dürfte sich vorrangig mit eigenen Profilierungsversuchen angesichts schlechter Umfragewerte erklären. Kritik an dieser Festlegung war jedoch umso berechtigter, als absehbar war und ist, dass sie aus bündnispolitischen Rücksichten nicht durchzuhalten ist.

Im Ergebnis zeigte sich die deutsche Regierungskoalition vor dem Gipfel in Bukarest über der Frage der Raketenabwehr zwar äußerlich gespalten. Doch waren weder die Kritiker innerhalb der SPD willens oder in der Lage, NATO-Entscheidungen über die Raketenabwehr zu blockieren. Noch konnte den Befürwortern in den Reihen der CDU an einer definitiven Festlegung auf eine Verwirklichung der

⁵⁹ *Stoppschild für Raketen, Interview mit Gernot Erler*, „Berliner Zeitung“, 27 III 2007, www.berlinonline.de/berliner-zeitung.

⁶⁰ Interview mit Peter Struck, „Passauer Neue Presse“, 23 III 2007, www.spdfraktion.de/cnt/rs/rs_dok/0,,40667,00.html.

⁶¹ Vgl. M. Rühle, *Raketen, Russland, Rücksichtnahmen. Russland-Apologik als Leitlinie deutscher Sicherheitspolitik?*, 12 IX 2007, www.dgap.org.

Raketenabwehr in der NATO gelegen sein, die innenpolitische Kontroversen neu hätte aufflammen lassen können. Insofern entsprach die vorläufige Zustimmung des NATO-Gipfels einer Kompromisslinie zwischen beiden Seiten. Obwohl beide Koalitionspartner Verhandlungen innerhalb der NATO über die Raketenabwehr gefordert haben, spielte Deutschland dabei keine wirklich gestaltende Rolle. Ebenso wenig sind in dieser Hinsicht für die Zukunft Initiativen von der Regierungskoalition zu erwarten. Endgültig Farbe bekennen müssen wird die Bundesregierung erst, wenn über die Kosten zu entscheiden ist, die mit einer Integration des Schutzschirms in die NATO und insbesondere seiner Ausdehnung auf Südosteuropa auf das Bündnis zukommen.

Aussichten einer NATO-Lösung

Mit den Beschlüssen von Bukarest hat die NATO die amerikanischen Pläne für den Abwehrschirm zunächst nur gebilligt. Dies geschah zudem vor dem Hintergrund von Auseinandersetzungen um die Geschwindigkeit einer Aufnahme von Georgien und der Ukraine, die einen offenen Austrag weiterer Gegensätze nicht opportun erscheinen lassen konnten. Insofern muss für den Augenblick offen bleiben, ob es sich bei der Erklärung zur Raketenabwehr letztlich nur um einen Formelkompromiss handelt. Verwirklicht wird die polnisch-tschechische GBI-Basis auch weiterhin aufgrund bilateraler Abkommen zwischen den beteiligten Regierungen. Für Verhandlungen innerhalb der NATO stand oder steht daher nicht der Aufbau der Raketenabwehr zur Debatte. Ein großer Teil auch der deutschen Diskussion über das Für und Wider der Raketenabwehr wich daher nicht nur einer Auseinandersetzung über die strategische Herausforderung aus, die die Proliferation von ABC-Waffen und ballistischen Raketen bedeutet, sondern ging auch an den strategischen Optionen vorbei. Denn für den europäischen Verbündeten der USA kann es letztlich nur darum gehen, ob die Raketenabwehr innerhalb oder außerhalb von NATO-Strukturen realisiert wird. Dass Deutschland wie die meisten anderen europäischen Bündnispartner den Schutz des Raketenschirms so auch ohne eine eigene Beteiligung erlangen kann, erleichtert es der deutschen Politik, einer Entscheidung auszuweichen. Würde er jedoch als rein amerikanisches Projekt errichtet, hätte dies zur Folge, dass die eigenen Einflussmöglichkeiten auf die Fortentwicklung und den Einsatz des Systems minimiert würden. Vor allem aber würde damit auch die NATO einen Bedeutungsverlust erleiden.

Als defensives System fällt die Raketenabwehr in den ureigensten Aufgabenbereich der NATO, den Schutz des Bündnisgebiets. Außerhalb des Bündnisses verwirklicht, würde es die NATO zwangsläufig zugunsten bilateraler Sicherheitsbeziehungen schwächen, innerhalb aber würde es ihre Funktion als zentralem Sicherheitsgaranten der Verbündeten bestätigen. Die Raketenabwehr bietet damit auch eine Chance die NATO zu stärken, deren Bedeutung als „stärkster Anker

unserer Sicherheits- und Verteidigungspolitik“ die deutschen Regierungsparteien bereits in ihrem Koalitionsvertrag festgeschrieben haben.⁶² Dabei blieben jedoch zwei Probleme zu lösen. Erstens stellt sich die Frage, wie die zur Stationierung in Polen vorgesehenen GBI in NATO-Strukturen integriert werden können; denn da diese Raketen Teil einer sehr viel umfassenderen strategischen Abwehr der USA sind, wird die Bereitschaft Washingtons, die NATO-Verbündeten mit unter ihren Schutzschild zu nehmen, auch künftig nicht bedeuten, dass es die Entscheidungsgewalt über ihren Einsatz an das transatlantische Bündnis abgeben würde. Zweitens bedarf es einer Lösung, um den Raketenschirm auf Südosteuropa und die Türkei auszudehnen. Unter Anspielung auf den bilateralen Charakter der Verhandlungen zwischen den USA, Polen und Tschechien hatte Bundeskanzlerin Merkel erklärt, dass „geteilte Sicherheit“ für die Verbündeten „mangelnde Sicherheit“ zur Folge hätte.⁶³ Das gilt allerdings in noch höherem Maße für diejenigen NATO-Staaten, die durch die Raketenabwehr nicht geschützt wären.

Einen Anknüpfungspunkt sowohl für die Integration als auch für den Ausbau der Raketenabwehr in der NATO bietet vor allem das ALTBMD-Programm des Bündnisses. Dieses Programm verfolgt zunächst nur den Zweck, NATO-Truppen im Einsatz vor Angriffen mit ballistischen Raketen zu schützen. Dazu werden keine neuen Waffen, sondern eine Plattform entwickelt, mit der sich unterschiedliche Sensoren und Abwehrsysteme der Mitgliedstaaten vernetzen lassen, um das erfassbare Lagebild bzw. deren Einsatzmöglichkeiten zu optimieren. Ohne den Einbezug von amerikanischen THAAD- und SM-3-Systemen bliebe die Leistungsfähigkeit von ALTBMD jedoch auf eine Bekämpfung von Raketen von bis zu 1000 km Reichweite begrenzt. Durch einen solchen Einbezug aber könnte ALTBMD zu einer strategischen Raketenabwehr weiterentwickelt werden. Sie würde dann eine effektive Bekämpfung von Mittelstreckenraketen bis zu 3000 km Reichweite und darüber ermöglichen und damit einen flächendeckenden Schutz Südosteuropas und der Türkei vor ballistischen Raketen aus dem Nahen und Mittleren Osten bieten können. In diese Struktur ließen sich die in Europa zu stationierenden GDI grundsätzlich auch parallel zum amerikanischen Abwehrsystem integrieren, um gegebenenfalls eine Koordination ihres Einsatzes zu ermöglichen. Der NATO dürfte damit zwar keine Entscheidungsgewalt eingeräumt werden – auf die es im Ernstfall freilich schon aufgrund der eng begrenzten Reaktionszeit und der Notwendigkeit entsprechend automatisierter Entscheidungsabläufe auch weniger ankäme –, aber eine politische Mitsprache gesichert werden können.

Die Kosten der polnisch-tschechischen GBI-Basis werden die USA voraussichtlich selbst tragen. Für den Aufbau einer zusätzlichen Raketenabwehr für Südosteuropa und die Türkei wird dies aber nicht gelten. Auch die unmittelbar

⁶² Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 11 XI 2005, www.cdu.de/doc/pdf/05_11_11_Koalitionsvertrag.pdf, S. 130.

⁶³ Rede von Bundeskanzlerin Angela Merkel an der Universität Warschau, 16 III 2007, www.bundesregierung.de.

betroffenen Länder dürften nicht bereit sein, die Kosten hierfür alleine zu tragen, sondern gemäß dem Prinzip der gemeinsamen Sicherheit auf einer Beteiligung des gesamten Bündnisses bestehen. Dabei dürften sich die Kosten an sich durchaus in Grenzen halten, ist beispielsweise bei einer Minimallösung ausschließlich mit THAAD-Systemen von einem Gesamtaufwand von 7,5-8 Mrd. Euro zu rechnen, der sich zudem über mehrere Jahre verteilt.⁶⁴ Vorbehalte dürften sich daher auch in Polen und Deutschland weniger aus Haushaltszwängen, sondern aus politischen Erwägungen ergeben, müssten sich doch die Regierungen in Warschau und Berlin damit zur Raketenabwehr als einem der eigenen Sicherheit dienenden Projekt bekennen.

Für beide Regierungen könnte eine entsprechende Entscheidung innenpolitische Widerstände hervorrufen oder Glaubwürdigkeitsprobleme aufwerfen. Daneben aber sollten auch die Vorteile gesehen werden. Eine NATO-Lösung böte nicht alleine eine Möglichkeit, die Sicherheit Europas zu erhöhen und das Bündnis zu stärken. Für das deutsch-polnische Verhältnis liegt in ihr die Chance, einen gemeinsamen Ansatz für ein sonst nach wie vor kontroverses Projekt zu finden. Ein solcher Ansatz würde auch Russland weniger Angriffsfläche und Grund für Bedenken liefern; denn er würde Moskau eine größere Sicherheit hinsichtlich der Zwecksetzung der Raketenabwehr in Europa bieten können als eine rein amerikanische Lösung. Obwohl ein Einvernehmen mit Moskau vermutlich kaum zu erzielen ist, dürften entsprechende Differenzen damit ebenfalls an Schärfe verlieren. Gleichzeitig könnte ein gemeinsamer Ansatz in Polen wie in Deutschland die öffentliche Akzeptanz gegenüber der Raketenabwehr erhöhen. Diese Gründe rechtfertigen die Erwartung, dass kommende Gipfeltreffen zu konkreten Beschlüssen zur Realisierung der Raketenabwehr gelangen werden. Letztlich gibt es sowohl bündnis- wie sicherheitspolitisch keine plausible Alternative.

⁶⁴ A. Bittner, *Die NATO und die Raketenabwehr. Implikationen für Deutschland vor dem Gipfel in Bukarest*, „SWP-Studie“, Oktober 2007, www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=4441, S. 17ff.

CZĘŚĆ TRZECIA

**WYBRANE WYZWANIA I ASPEKTY DWUSTRONNEJ
WSPÓŁPRACY POLSKO-NIEMIECKIEJ**

Ragnar Leunig

ENTWICKLUNG UND PERSPEKTIVEN POLNISCH-DEUTSCHER BEZIEHUNGEN

Einleitung

Die polnisch-deutschen Beziehungen haben seit der Demokratisierung Polens und der deutschen Einheit 1989/1990 unterschiedliche Phasen durchlaufen. Mit dem polnisch-deutschen Grenzvertrag von 1990 und dem polnisch-deutschen Vertrag über gute Nachbarschaft von 1991, der Regelung für die deutsche Minderheit in Polen und das Deutsch Polnische Jugendwerk (DPJW), hatten die politischen Eliten der beiden Länder in kongruenter Weise die Basis für eine gemeinsame Zukunft in Europa geschaffen¹. Als inkongruent erwies sich allerdings die Haltung in beiden Völkern. Während viele Polen, wegen der Hoffnung auf Annäherung und Brückenschlag zum westlichen Europa, ihre, durch die Kriegszeit geprägten Urteile über Deutschland und die Deutschen zurück stellten, paarten sich bei vielen Deutschen Geringschätzung und Unkenntnis über den östlichen Nachbarn.

In einer zweiten Phase, die mit den Beitrittsverhandlungen Polens mit der Europäischen Union (1998) und dem Regierungsantritt der deutschen rot-grünen Regierung zusammenfiel, verstärkte sich besonders deutscherseits die nationale In-

¹ *Quellen zu den deutsch-polnischen Beziehungen 1815–1991*, hrsg. R. Pommerin, M. Uhlmann, Darmstadt 2001, S. 214–442; *Deutschland und Polen im zwanzigsten Jahrhundert. Analysen – Quellen-didaktische Hinweise*, hrsg. A. J. Becher, W. Borodziej, R. Maier, Hannover 2001; K. Ruchniewicz, *Versöhnung – Normalisierung – Gute Nachbarschaft*, In: *Deutsche und Polen. Geschichte – Kultur – Politik*, hrsg. A. Lawaty, H. Orłowski, München 2003, S. 95–106; D. Bingen, *Die Polenpolitik der Bonner Republik von Adenauer bis Kohl 1949–1991*, Baden-Baden 1998.

teressenpolitik. Mangelnde Sensibilität des deutschen Kanzlers, die polnische Härte bei der Diskussion um den EU-Verfassungsentwurf, die abgelehnte Freizügigkeit für polnische Arbeitnehmer nach dem EU-Beitritt wegen der hohen deutschen Arbeitslosigkeit, die unterschiedlichen Wege in der Irak-Politik und schließlich der enge deutsche Kontakt mit Russland und die, ohne Information Polens und der baltischen Staaten gestartete Initiative der russisch-deutschen Ostsee-Gaspipeline, vergrößerten die Distanz².

Mit der CDU/CSU/SPD-Regierung seit 2005 war deutscherseits wieder eine Chance zu einer deutschen und polnischen politischen Kongruenz gegeben, da diese Regierung bei einer größeren Offenheit gegenüber den mittel- und osteuropäischen Staaten trotz aller Energieinteressen nicht mehr die Nähe zu Russland suchte, wie ihre Vorgängerregierung³ – doch die nach den Wahlen 2005 gebildete polnische Regierung aus der nationalkonservativen Partei Recht und Gerechtigkeit (PiS), den Parteien Samoobrona (Selbstverteidigung) und der Liga der Polnischen Familien (LPR) sowie der neu gewählte Präsident Lech Kaczyński, waren nicht nur auf nationale und konservative Werte ausgerichtet sondern wandten sich neben der Europäischen Union vor allem gegen die russische und die deutsche Politik⁴.

Die Regierungen Kaczynski und Tusk und die Regierung Merkel

Im ersten Jahr der beiden Regierungen 2005–2006 war es vor allem die europaskeptische Haltung der polnischen Regierung, die sich zwar für eine Erweiterung nicht aber eine Vertiefung der EU einsetzte und auf der starken Stellung Polens nach dem Vertrag von Nizza (2000) beharrte. Die stieß auf Zurückhaltung bei der deutschen und den anderen EU-Regierungen. Ablehnend war auch die Reaktion auf Lech Kaczyńskis Vorstöße auf Wiedereinführung der Todesstrafe oder eine Energie – NATO ohne Beteiligung Russlands. Die polnische Regierung zeigte kein Interesse an einer Belebung des polnisch-französisch-deutschen „Weimarer Dreiecks“ zu einer Kooperation dieser Staaten. Es gab Initiativen, die Rechte der deutschen Minderheit in Polen zu beschneiden, eine Betonung der historischen Belastungen der deutsch-polnischen Beziehungen und eine grundlegende Ablehnung für Pläne eines deutschen Dokumentationszentrums zum Thema Flucht und Vertreibung, mit

² B. Koszel, *Deutschland – Polen – Europäische Union. Gemeinsame Interessen und Widersprüche. Polnische Erwartungen und deutsche Aktivitäten*, In: *Nachbarn auf Distanz. Polen und Deutsche 1998–2004*, hrsg. A. Wolff-Poweska, D. A. Bingen, Wiesbaden 2005, S. 21–58.

³ Ch. Hacke, *Deutsche Außenpolitik unter Bundeskanzlerin Angela Merkel*, „Aus Politik und Zeitgeschichte“ (APuZ) 2006, Nr. 43, S. 30–37.

⁴ R. Leunig, *Polen und Deutschland nach den Regierungswechseln*, „*Krakowskie Studia Międzynarodowe*“ 2006, Nr. 4, S. 325–340; K.-O. Lang, *Eine Beziehung mit Hindernissen. Deutsch-polnische Beziehungen zwischen Konfrontation und Zusammenarbeit*, ebenda, S. 431–354; *Polnische Geschichte und deutsch – polnische Beziehungen*, hrsg. M. Kneip, M. Mack, Berlin 2007; P. Buras, H. Tewes, *Polens Weg. Von der Wende bis zum EU-Beitritt*, Stuttgart, Leipzig 2005; T. Goll, T. Leuerer, *Polen und Deutschland nach der EU-Osterweiterung. Eine schwierige Nachbarschaft*, Baden-Baden 2005.

der Begründung, dass sich hier eine Tendenz in Deutschland widerspiegele, sich aus einem Täter zu einem Opfer zu machen⁵. Im zweiten Jahr der jetzt von Jaroslaw Kaczyński geführten national-konservativen polnischen Regierung wurde die deutschlandkritische Haltung immer wieder deutlich ausgesprochen. Unabhängig von den einzelnen Kritikpunkten an der deutschen Regierung in der Frage des EU-Vertrages, der Minderheitenproblematik in Polen und Deutschland oder der Frage der „historischen Belastungen“ der Beziehungen wurde vom polnischen Ministerpräsidenten von „deutscher Dominanz“ in Europa gesprochen. Die Außenministerin Anna Fotyga sekundierte, dass Deutschland Polen nicht als „gleichwertigen Partner“ behandle. Ein größeres Land dürfe einen „kleineren Partner niemals demütigen“⁶. Die polnische Tageszeitung „Dziennik“ hielt der Außenministerin danach vor, sie wolle das Bild vom „deutschen Erbfeind“ wieder beleben⁷. Doch Mariusz Muszyński, Beauftragter des Außenministers für die deutsch-polnische Zusammenarbeit, schlug in die gleiche Kerbe. In Deutschland „werde eine nationale, in ihrem Wesen egoistische und dadurch Polen nicht gerade freundlich gesinnte Politik“ betrieben⁸. In einem späteren Interview fügte er über die deutsche Regierung hinzu „im Moment scheint sie nur nach der Macht in der EU zu streben“⁹.

In gewisser Weise steckte hinter dieser harschen Kritik auch ein Unwillen über die „deutsche Motorfunktion“ in der EU, die sich wieder in der Diskussion um den EU-Vertrag gezeigt hatte. Auch in den Niederlanden war in früheren Jahren gelegentlich Unbehagen über das deutsch-französische Gewicht und die deutscherseits oft gepriesene „Lokomotivrolle“ dieser beiden Partner in der EU aufgekommen, ohne dass es sich in vergleichbarer Kritik geäußert hätte. Manchmal schien die polnische Regierung die Basisarbeit etwa des Deutsch-Polnischen Jugendwerks (DPJW) zu behindern¹⁰. Aber es gab auch diskussionswerte polnische Kritik an deutschem Verhalten, wenn Fotyga im Sejm von „asymmetrisch eingeschätzten Möglichkeiten der polnischen Minderheit, der ethnischen polnischen Gruppe in Deutschland, wenn man die Rechte und Möglichkeiten als Maßstab nimmt, derer sich die deutsche Minderheit in Polen erfreut“¹¹. In der Tat spricht der Deutsch-Polnische Partnerschaftsvertrag von 1991, bei geschätzten 2 Millionen in Deutschland lebenden Polen, nur den Personen deutscher Staatsangehörigkeit polnischer Abstammung gewisse Rechte zu. Ihre „kulturelle, sprachliche und religiöse Identität“ soll durch polnischen Sprachunterricht gefördert werden, wobei dessen Umfang kritisiert wird. Wirkliche Minderheitenrechte werden auch von den polnischen Ve-

⁵ R. Leunig, S. 329–332, 349–350.

⁶ Kaczyński im Interview mit Magazin „Wprost“. Anna Fotyga in einem Interview mit der „International Herald Tribune“. Beide zit. nach: „Süddeutsche Zeitung“ (SZ), 20 VIII 2007.

⁷ Zit nach SZ, 20 VIII 2007.

⁸ Zit nach „Bocholter-Borkener Volksblatt“ (BBV), 16 III 2007.

⁹ „Der Spiegel“ 25 (2007), S. 30–31; „Die Zeit“, 21 VI 2007.

¹⁰ „Der Tagesspiegel“, 11 II 2007.

¹¹ In einer Sejmdebatte über den deutsch-polnischen Nachbarschaftsvertrag, 25 I 2007, zum 15. Jahrestag seiner Unterzeichnung, <http://www.polen-news.de/puw/puw80-03.html>.

reinigungen in Deutschland nicht gefordert, da die Polen in Deutschland, zu unterschiedlichen Zeiten in das Land gekommen, keine einheitliche Linie verfolgen¹².

Viele der kritischen Äußerungen von polnischer Regierungsseite an der deutschen Regierung sind, besonders vor den Sejm-Wahlen am 21. Oktober 2007 als innenpolitisch motiviert zu verstehen. Die Regierung von so unterschiedlichen Partnern war im Sommer 2007 zerbrochen und die Minderheitsregierung von Jaroslaw Kaczyński musste eine Bestätigung durch den Wähler suchen. Polnische Kommentatoren vermuteten hinter den Äußerungen des Ministerpräsidenten und der Außenministerin stecke das Kalkül, durch eine antideutsche Kampagne, durch Charakterisierung der Oppositionspartei Bürgerplattform (PO) und ihres Spitzenkandidaten Donald Tusk als deutschlandnah, die national-konservativen Wahlerfolge des Jahres 2005 wiederholen zu können¹³.

Als ein polnisches Bezirksgericht einer, in den 1970er Jahren in die Bundesrepublik gezogenen Spätaussiedlerin, Eigentumsrechte an ihrem Haus zuerkannte, forderte der Ministerpräsident in einer Pressekonferenz vor dem Haus in den Masuren die Gerichte dazu auf, „patriotisch“ zu entscheiden ohne zu erwähnen, dass die Klägerin ihre polnische Staatsbürgerschaft immer behalten hatte¹⁴. Erst in einer letzten Phase des Wahlkampfes, als es durch Umfragen deutlich wurde, dass zwei Drittel der Polen gute Beziehungen ihres Landes zu Deutschland wünschten, versuchte der polnische Präsident Lech Kaczyński durch eine Reise nach Berlin den Eindruck zu verwischen, dass die Warschauer Außenpolitik immer wieder ohne triftigen Anlass den Konflikt mit der deutschen Regierung suche¹⁵.

Kanzlerin Merkel hat nicht die extremen Partner wie es Jaroslaw Kaczyński in seiner Koalition hatte, die schließlich im August 2007 zum Bruch, zum Ausscheiden der Selbstverteidigung und der Liga der Polnischen Familien aus der Regierung und zur Minderheitsregierung der Partei Recht und Gerechtigkeit führte¹⁶. Eine Große Koalition ist jedoch anders zu führen als eine Kleine Koalition. Die Bedeutung des Parlamentes tritt zurück, da viele Kompromisse im Koalitionsausschuss gefunden werden, die von Regierung und Parlament akzeptiert werden. Die Kanzlerin nimmt eher die Rolle einer Moderatorin und Vermittlerin zwischen den beiden großen Partnern ein¹⁷. In der Außenpolitik wurde der Kanzlerin ihre Rolle erleichtert, weil es in der Koalition keine grundlegenden Differenzen gab. Allerdings wurde in der Regierung Kaczyński vermerkt, dass Außenminister Steinmeier, als früherer Kanzleramtsminister des ehemaligen Bundeskanzlers Schröder,

¹² R. Leunig, S. 331–332.

¹³ SZ, 20 VIII 2007.

¹⁴ SZ, 20 VIII 2007.

¹⁵ SZ, 13 X 2007.

¹⁶ SZ, 6 VIII 2007; SZ, 14–15 VIII 2007.

¹⁷ K. Niclaß, *Kiesinger und Merkel in der großen Koalition*, APuZ 2008, Nr. 16, S. 3–10; W. Rudzio, *Informelles Regieren. Das Koalitionsmanagement der Regierung Merkel*, APuZ 2008, Nr. 16, S. 11–17; H. Gast, U. Kranenpohl, *Große Koalition – schwacher Bundestag?*, APuZ 2008, Nr. 16, S. 18–25.

Russland eine bedeutsamere Position einräumte, als Angela Merkel¹⁸. Angesichts der „Aufgeregtheiten“ der Zeit der nationalkonservativen Regierung bemerken die deutschen Medien, dass die Kanzlerin „bemerksenswert gelassen“ reagiere¹⁹.

Bei Merkels Besuch in Polen im März 2007 hatte sie der polnische Präsident auch auf die Halbinsel Hela eingeladen, wo sich polnische Truppen während des deutschen Überfalls 1939 auch noch nach dem Fall von Warschau gegen die deutsche Übermacht gewehrt hatten. Hiermit war polnischerseits wieder ein Hinweis auf die polnische Opfersituation im Zweiten Weltkrieg gegeben²⁰.

Die Kanzlerin, die Polens Rolle in der Zeit von Solidarność und deutscher Einheit würdigte, sagte zum von polnischer Seite und auch vom Ministerpräsidenten geäußerten Verdacht, Deutsche wollten sich vom Täter zu Opfer machen „... es wird keine Umdeutung der deutschen Geschichte geben“. Zum polnischen Verdacht der „deutschen Dominanz“ sagte sie: Die europäische Einigungsidee macht Hegemonialstreben im Europa von heute und morgen völlig unmöglich²¹. Erneut wies sie alle Restitutionsansprüche der Preußischen Treuhand gegenüber Polen zurück. Die Debatte über die Ostsee-Gaspipeline suchte sie durch den Vorschlag zu entschärfen, dass auch Polen über diese Gasleitung versorgt werden könne, was polnischerseits aber auf keine positive Resonanz stieß²².

Auf die Meinung der deutschen Bevölkerung gegenüber Polen hatte die Politik der nationalkonservativen polnischen Regierung keine Auswirkung. Bei Umfragen in den Jahren 2006 und 2007 fanden etwa zwei Drittel der befragten Deutschen die Polen „sympathisch“ oder sahen in ihnen „gute Nachbarn.“ Zwar fürchteten 55% der Polen, aber nur 34% der befragten Deutschen, einen Ansehensverlust für Polen durch die EU-Skepsis der Brüder Kaczyński. 43% der Deutschen glaubten, dass sich an der Kooperation mit Polen nicht ändere. Sogar nur 21% der Befragten sahen in Polen eine Bedrohung der eigenen Arbeitsplätze²³.

Die Haltung in der deutschen Bevölkerung gegenüber den Polen hat sich seit Mitte der 1990er Jahre eindeutig verbessert, auch wenn es wieder zu einem aus Ausländerhass motivierten Angriff auf Polen gekommen ist²⁴. Dazu beigetragen haben sicher die polnischen Arbeiter, die in der deutschen Landwirtschaft tätig sind, und für die keine deutschen Arbeitslosen gefunden werden können, die bereit wären unter den gleichen Bedingungen auf dem Lande zu arbeiten. Ebenfalls wichtig für dieses Meinungsbild sind die polnischen Pflegerinnen, die ihre strapaziöse Tätig-

¹⁸ „Die Zeit“, 24 IV 2008.

¹⁹ „Braunschweiger Zeitung“, zit. nach BBV, 21 XII 2006.

²⁰ SZ, 16 III 2007.

²¹ „Frankfurter Allgemeine Zeitung“ (FAZ), 17 III 2007; SZ, 17–18 III 2007.

²² SZ, 16 III 2007.

²³ Befragung 6.2007 Umfrage forsa, www.polen.de/news_full.cfm?ID=614&key=stern-Umfrage Befragung; 10.2006 im Auftrag von Bild am Sonntag, www.rp-online.de/public/article/aktuelles/politik/ausland/367840; Umfrage Institute Infratest Dimap und Milward – Brown für „Die Welt“ und polnische Ausgabe von „Newsweek“, 7.2007, www.fid.de/politik/europa/Umfrage%20Deutsche%20Pole.

²⁴ SZ, 29 IV 2008.

keit mit alten deutschen Menschen durchführen. Erschreckend bleibt weiterhin die Unkenntnis vieler Deutscher über Polen. Zwar waren inzwischen etwa 40% der Deutschen in Polen, aber meist Ostdeutsche. Die Deutsch-Polin Alice Bota schreibt unter dem Titel „Von oben herab. Die meisten Deutschen interessieren sich nicht für Polen. Und finden das auch nicht weiter schlimm“²⁵. Bota und der Politikwissenschaftler Jerzy Markow wiesen warnend darauf hin, dass auch ein eventueller Regierungswechsel in Polen an den schwierigen nachbarschaftlichen Beziehungen zwischen Deutschland und Polen nichts ändern würde²⁶. Nach einem starken Auftritt in einem Fernsehduell mit Jaroslaw Kaczyński²⁷, gelang Donald Tusk, dem Spitzenkandidaten der Bürgerplattform (PO) auch ein überzeugender Sieg in der vorgezogenen Parlamentswahl vom 21. Oktober 2007. Zusammen mit der Bauernpartei (PSL) verfügt er über eine klare Mehrheit im Sejm, wenn auch keine Zweidrittelmehrheit. Nationalistische Gruppierungen wie Selbstverteidigung oder Liga der Polnischen Familien sind aus dem Sejm verschwunden. Wie bei allen demokratischen Wahlen in Polen – und wie auch in den meisten mittel- und osteuropäischen Ländern – ist die regierende Partei, Recht und Gerechtigkeit (PiS), abgewählt worden. Durch die Politik der Regierung Kaczyński hatte eine starke Polarisierung im Lande stattgefunden: Stadt gegen Land, Jung gegen Alt, West gegen Ost. Die vierte noch im Parlament vertretene Bund der Demokratischen Linken (SLD/LiD) fiel zurück. In den westlichen EU-Staaten und auch in Deutschland zeigte sich große Befriedigung, dass die schwierige Regierung Kaczyński klar abgewählt worden war. Dabei übersahen die westlichen Beobachter meist, dass dieser Sieg der PO nur durch die für Polen extrem hohe Wahlbeteiligung (54%) zustande gekommen war, was der Bürgerplattform einen Zuwachs von 125% der Stimmen brachte. Aber auch die nationalkonservative PiS hatte um 52% gegenüber der Wahl 2005 zugelegt. Sie hat die Stimmen der nationalistischen Rechten aufgesaugt. Auch im neuen Sejm bleibt Recht und Gerechtigkeit unter Jaroslaw Kaczyński eine starke oppositionelle Kraft²⁸.

Einig waren sich alle deutschen, westeuropäischen und polnischen Beobachter, dass mit dem Ministerpräsidenten Donald Tusk ein gemäßigter Ton und die Suche nach Kompromissen in die Außenbeziehungen Polens einziehen werde. Dies würde besonders für die polnisch-deutschen Beziehungen gelten, wo Tusk auf ein gutes Verhältnis zu Merkel aus der Zeit der Gründung des Deutsch-Polnischen Jugendwerks zurückgreifen konnte. Auch der Außenminister Radoslaw Sikorski, dessen Berufung Präsident Lech Kaczyński zu blockieren versuchte, hat lange in England gelebt und ist international „gut vernetzt“. Symbolisch war auch die Ernennung von Wladyslaw Bartoszewski zum Staatssekretär, der früher immer

²⁵ „Die Zeit“, 21 VI 2007.

²⁶ „Die Zeit“, 13 IX 2007; „Welt am Sonntag“, 5 VIII 2007.

²⁷ SZ, 15 X 2007.

²⁸ „Die Zeit“, 18 X 2007; „Die Zeit“, 25 X 2007. SZ, 23 X 2007; FAZ, 6 XI 2007; FAZ, 7 XI 2007; FAZ, 10 XI 2007.

wieder Kaczyńskis Deutschland- und Europapolitik kritisiert hatte. Er wurde Sonderbeauftragter zur Verbesserung der Beziehungen zu Deutschland²⁹. Eine besondere Hoffnung für den deutsch-polnischen Dialog stellt auch die Ernennung des früheren Breslauer Oberbürgermeisters, Bogdan Zdrojewski zum Kultusminister, der sich zum Ärger von PiS immer wieder um das deutsche „kulturelle Erbe“ in seiner Stadt gekümmert hatte³⁰.

Manche Beobachter glaubten nicht an einen grundlegenden Wandel der polnischen Beziehungen zu Deutschland und zur Europäischen Union. Das deutscherseits geplante Dokumentationszentrum zu Vertreibung und die Ostsee-Gaspipeline blieben weiterhin mächtige Stolpersteine und hatte nicht Rokita, ein Vertreter der Bürgerplattform, den Slogan „Nizza oder der Tod“ in die Politik eingeführt, um die starke Stellung Polens in der EU zu sichern³¹? Aber in einem Interview begrüßte es Tusk, dass die polnischen Bürger, vor allem im Westen des Landes, wie es die Wahl gezeigt habe, „den deutschen Komplex hinter sich lassen“. Er charakterisierte Angela Merkel „aus polnischer Sicht beste deutsche Politikerin“, was ihm Umfragen in Polen bestätigten, die die deutsche Kanzlerin an der Spitze der nichtpolnischen Politiker ansiedelten. Jedoch gebe es weiterhin keine Akzeptanz für deutsche Politiker, „die die Rechnung für den Zweiten Weltkrieg in Frage stellen.“ Auch in der Frage der Gaspipeline deutete der neue polnische Ministerpräsident Kompromissmöglichkeiten an³². Zum ersten mal seit der demokratischen Wende in Polen 1989 und der deutschen Einheit 1990 scheint sich eine Kongruenz in der Offenheit der deutschen und polnischen politisch führenden Eliten und eine Annäherung der Bevölkerung der beiden Staaten zueinander zu ergeben, wobei bei der deutschen Bevölkerung aber das Unwissen über das Nachbarland überwiegt. Es wird zu prüfen sein, inwieweit sich diese Kongruenz von Regierungen und Bevölkerung in den Nachbarländern auch in der realen Politik niederschlägt.

Polen, Deutschland und die Europäische Union

Nicht nur im engeren Bereich der Europäischen Union erwies sich die Regierung Kaczyński als ein kritischer Partner. Als der Europarat den 10. Oktober zum Tag gegen die Todesstrafe erklärte, geschah dies gegen den alleinigen und heftigen Widerstand Polens, das den geplanten Gedenktag stattdessen dem Schutz des Lebens gewidmet sehen wollte, was die Verurteilung von Abtreibung und Sterbehilfe eingeschlossen hätte. Die EU konnte sich dem Europarat nicht anschließen, weil Polen dies blockierte³³.

²⁹ SZ, 2 I 2007; „Das Parlament“, 3 XII 2007.

³⁰ SZ, 17–18 XI 2007.

³¹ „Das Parlament“, 29 X–5 XI 2007; „Poland Monthly“, XI 2007, S. 22–23.

³² FAZ, 6 XI 2007.

³³ „Das Parlament“, 1–8 X 2007; SZ, 11 X 2007.

Auch Verhandlungen über ein neues Partnerschaftsabkommen der EU mit Russland konnten nicht begonnen werden, weil Polen einerseits wegen der russischen Importblockade polnischen Fleisches sein Veto einlegte, andererseits weil auch Litauen lange wegen eines Stopps russischer Gaslieferungen bremste³⁴. Das Ende des Fleischboykotts durch Russland und die Zustimmung Polens zu Verhandlungen über den Partnerschaftsvertrag zeigen, dass die neue polnische Regierung ohne große öffentliche Diskussionen Konsens und Kompromisse mit Partnern erzielen kann.

War es im Jahre 2007 ein umstrittenes Straßenbauprojekt durch ein Naturschutzgebiet, das auf die Ablehnung der Europäischen Union stieß, erhebt sich jetzt ein Problem in der traditionellen Landwirtschaft Polens, wie es auch für andere neue EU-Länder gelten dürfte. Polen hat eine Vielzahl von Kleinbauern, die nach traditionellen Methoden wirtschaften. Hatten die polnischen Landwirte anfangs große Bedenken gegen einen Beitritt Polens in die EU, spüren sie jetzt, dass ihre Produkte auf dem EU-Markt eine gute Chance haben. Die Stimmung hat sich gewandelt. Jedoch bedrohen die sanitären Vorschriften und Richtlinien, die stärker den mechanisierten, kommerziell ausgerichteten Höfen zugute kommen, die kleinen biologisch arbeitenden Farmen³⁵.

Am 21.12.2007 traten neun EU-Beitrittsstaaten des Jahres 2004 dem Schengen – Raum bei. Damit sind auch für Polen alle Grenzkontrollen zu den anderen EU-Staaten entfallen, die das Abkommen von Schengen ratifiziert haben. Für die Überprüfung dieses Raumes sorgt einerseits das Schengener Informationssystem (SIS) in dem 20 Millionen Daten über gesuchte, vermisste und unerwünschte Personen, gestohlene Fahrzeuge, Waffen und Banknoten für 24 Länder verfügbar sind, das aber schon 2009 durch ein verbessertes System (SIS II) ersetzt werden soll. Andererseits sind die Kontrollen an den Außengrenzen der Gemeinschaft mit EU-Hilfe sicherer geworden. Es gibt auch Pläne für einen EU-Grenzschutz, der vor allem gegen Illegale eingesetzt werden soll. In Polen wurde die Abschaffung der Grenzkontrollen begrüßt. Aber es bedeutet, etwa an der ukrainisch-polnischen Grenze, auch einen durch Visa erschwerten kleinen Grenzverkehr. Die EU-Innenminister, darunter auch der deutsche Innenminister Wolfgang Schäuble, betonten, dass sich die Grenzöffnung bewährt habe, während von Polizeiseite darauf hingewiesen wurde, dass die Zahl der illegalen Grenzübertritte etwa von Tschetschenen zugenommen habe, die beispielsweise in Österreich oder Deutschland unterschiedliche Chancen auf Anerkennung als Asylbewerber besäßen³⁶.

Ein Diskussionspunkt zwischen Polen und Deutschland, aber vor allem in Deutschland selbst, ist die EU-Freizügigkeit. EU-Länder wie Großbritannien, Irland und Schweden haben auf Grund ihrer eigenen, günstigen Wirtschaftslage und der niedrigen Arbeitslosenzahl die Freizügigkeit für die neuen EU-Mitglieder sofort mit dem Beitritt dieser Länder ermöglicht. Inzwischen sind etwa 2,5 Millio-

³⁴ SZ, 31 I 2008; 29 IV 2008; 13 V 2008.

³⁵ SZ, 21 V 2007; „International Herald Tribune“, 4 IV 2008.

³⁶ SZ, 21 XII 2007; 26–27 I 2008; BBV, 12 I 2008; 2 IV 2008.

nen Polen in diese Länder gegangen. In Polen selbst ist angesichts der günstigen Binnenkonjunktur die Arbeitslosigkeit in den Städten praktisch verschwunden. Es entstand bereits ein Mangel an qualifizierten Facharbeitern, etwa, um die durch EU-Förderung mögliche Infrastruktur zu verbessern. Es gibt einen Nachzug von illegal arbeitenden Ukrainern oder Weißrussen nach Polen. Erste deutsche Baukolonnen arbeiten bereits im östlichen Nachbarland.

Deutschland hat die mögliche Übergangsphase genutzt und keine polnischen Arbeitnehmer in der Bundesrepublik zugelassen. Ausgenommen ist eine Quotenregelung für saisonale Arbeitnehmer in der Landwirtschaft, nachdem hier keine deutschen Arbeitnehmer gefunden werden konnten. Selbstständige können in Deutschland tätig sein. Viele arbeiten teils legal wie Pflegerinnen teils illegal in Deutschland wie beispielsweise polnische Bauarbeiter oder Haushaltshilfen in Berlin. Eine letzte Phase zur Aussperrung von polnischen und anderen Arbeitnehmern besteht bis 2011. In der Wirtschaft gibt es seit längerem, angesichts des Mangels von qualifizierten Arbeitnehmern die Auffassung „Deutschland schadet sich selbst durch die Verlängerung“. In der Politik gibt es, besonders wegen der Unsicherheiten als Folge der globalen Bankenkrise, die Auffassung, dass der Arbeitsmarkt bei über 3 Millionen Arbeitslosen bis 2011 abgeschirmt werden solle. In Polen betrachtet man diese Diskussion gelassen, hält es aber für falsch, da es „keine EU-Bürger zweiter Klasse geben sollte“. Es ist auch die Frage, ob es einen stärkeren Zuzug polnischer Arbeitnehmer nach Deutschland nach 2011 geben dürfte. Die polnische Konjunktur, die bereits erfolgte Abwanderung in andere EU-Länder und die sich verschlechternde demographische Bilanz Polens, die spätestens 2015-2020 zu Engpässen auf dem polnischen Arbeitsmarkt führen dürfte, sprechen dagegen³⁷.

Nach dem Scheitern des EU-Verfassungsentwurfs in den Referenden in Frankreich und den Niederlanden und einer resignativen oder auch kreativen Phase der europäischen Politik, konzentrierte sich die deutsche EU-Präsidentschaft im ersten Halbjahr 2007 auf den Text eines EU-Vertrages und seine Annahme. Unter Verzicht auf den Begriff Verfassung, Fahne und EU-Hymne wurden die meisten Inhalte der Verfassung, mit EU-Präsident, „Hoher Repräsentant der Union für Außen – und Sicherheitspolitik“ auf Wunsch Großbritanniens statt Außenminister, die Ausweitung der Mehrheitsentscheidungen, Grundrechtecharta, die Kontrollrechte der nationalen Parlamente im neuen EU-Vertrag, fortgeschrieben³⁸.

Bis zum letzten Augenblick der Sitzung des Europäischen Rates (6.2007) war das Stimmrecht im Rat der EU umstritten. Auf der einen Seite standen alle EU-Staaten mit Ausnahme Polens unter Führung von Ratspräsidentin Angela Merkel, auf der anderen Seite Präsident Lech Kaczyński, der sich vor Entscheidungen

³⁷ SZ, 26–27 IV 2008; SZ, 12–13 IV 2008; BBV, 31 VII 2007; 21 VIII 2007; 4 IX 2007; R. Leunig, *EU-Erweiterung, Arbeitsmigration und demographische Entwicklungen in Europa*, In: Niemcy – Europa – Świat. *Studia międzynarodowe. Księga pamiątkowa poświęcona Profesorowi Erhardowi Cziomerowi*, Kraków 2007, S. 191–203.

³⁸ W. Weidenfeld, *Die Bilanz der Europäischen Integration 2007*, In: *Jahrbuch der Europäischen Integration 2007*, hrsg. W. Weidenfeld, W. Wessels, Baden-Baden 2008, S. 13–24; „Welt am Sonntag“, 24 VI 2007.

immer mit seinem Bruder, dem Ministerpräsidenten, in Warschau abzustimmen suchte. Der für die EU gültige Vertrag von Nizza sah für Polen wie für Spanien 27 Stimmen; für Deutschland, Frankreich, Großbritannien und Italien 29 Stimmen vor, gab also Staaten mit geringerer Bevölkerungszahl ein hohes Gewicht. Der EU-Vertrag sieht jetzt die doppelte Mehrheit vor: 55% der Staaten und 65% der Bevölkerung muss ein Entschluss auf sich vereinigen, um gültig zu sein. Dieses Prinzip der doppelten Mehrheit soll ab 2014 gelten, mit einer Übergangsfrist bis 2017. Da sich bei dieser Regelung die polnische Position abschwächt, wandten sich die Kaczyński-Brüder mit aller Vehemenz dagegen, obwohl schon früher Jan Rokita, ein PO-Vertreter den Slogan „Nizza oder der Tod!“ ausgegeben hatte. Die Auseinandersetzung erreichte auf dem EU-Gipfel seinen Höhepunkt. Die polnische Seite, die sich entschieden benachteiligt fühlte, wollte statt der doppelten Mehrheit die Quadratwurzel aus der Bevölkerungszahl angerechnet wissen und drohte mit dem Veto. Sie lenkte erst ein, als Angela Merkel davon sprach, den Vertrag auch ohne Polen weiter zu verhandeln³⁹. Trotz dieser harten Verhandlungen vermochte die deutsche Kanzlerin ein freundliches Verhältnis zum polnischen Präsidenten und zum Ministerpräsidenten zu bewahren, auch wenn ihr polnischerseits Dominanzverhalten vorgeworfen wurde. Bei Umfragen in der polnischen Bevölkerung wurde zwar die polnische Position für richtig gehalten, jedoch das polnische kompromisslose Verhalten gegen alle anderen EU-Staaten verurteilt. Von den anderen EU-Staaten wurde die deutsche Haltung unterstützt und gewürdigt. Österreichs Bundeskanzler Gusenbauer, der vorher schon versucht hatte, zu vermitteln, sagte „Man gewinnt den Eindruck, dass Polens Führung unter den Brüdern Kaczyński den Deutschen den Erfolg nicht gönnt, die Reform wieder in Schwung zu bringen“⁴⁰.

Wenige Tage nach der Brüsseler Marathon-Sitzung verlangte Jaroslaw Kaczyński eine Nachbesserung des Vertrages, die Polen erlaubt, bis zu zwei Jahre eine Entscheidung zu blockieren. Diese Zusage sei mündlich in Brüssel gegeben worden. Die polnische Regierung gab aber nach, als der EU-Kommissionspräsident Barroso und auch die deutsche Regierung eine solche Zusage bestritten. Vor der Aufnahme von Beratungen des Sejm im Frühjahr 2008 über den EU-Vertrag warnten aber Präsident Lech Kaczyński und auch der jetzige Oppositionsführer Jaroslaw Kaczyński vor den Folgen des „Lissabonner Vertrages“, den sie selbst mitverhandelt hatten. Als Tusk Neuwahlen oder ein Referendum ansprach, zogen die beiden ihre Bedenken zurück, da nach Umfragen die PO bei Wahlen über 50%, PiS aber nur 20% erhalten würde. Angela Merkel gilt nach diesen Umfragen auch als beliebteste ausländische Politikerin und die Mehrheit der Polen wünscht sich keine antideutsche Politik sondern gute Beziehungen zum Nachbarland. Möglicherweise galten diese Äußerungen der Kaczyńskis mehr dem inneren Zusammenhalt der Partei als der Sache. Es stellt sich zudem die Frage, ob es jemals zu Abstimmungen

³⁹ „International Herald Tribune“, 19 IV 2007; „Der Spiegel“, 18 VI 2007; „Welt am Sonntag“, 24 VI 2007.

⁴⁰ SZ, 14 VI 2007.

im EU-Rat kommen wird, die für Polen untragbar scheinen⁴¹. Nach langen Kompromissverhandlungen zwischen Präsidenten und Ministerpräsidenten stimmte der Sejm schließlich für den EU-Vertrag⁴².

Die Ostsee-Gaspipeline

Eine der umstrittensten Diskussionspunkte zwischen Polen und Deutschland ist die geplante russisch-deutsche Ostsee-Gaspipeline. Dieses von Kanzler Schröder und dem russischen Präsidenten Putin beschlossene Projekt war, ohne eine Information Polens und der baltischen Staaten, ausgehandelt worden und damit einer der Gründe für die Verschlechterung der deutsch-polnischen Beziehungen seit 2005. Polnischerseits wurde nicht nur das Fehlen von Informationen beklagt, sondern auch das Ausbleiben von Transitgewinnen bei einer eventuellen über polnisches Gebiet verlaufenden Pipeline. Die Regierung Kaczyński lehnte eine nachträgliche Anbindung an das Projekt ab, da Polen über russische Gaslieferungen aus anderen Verträgen verfüge.

Auf deutscher Seite geriet dieses Projekt ebenfalls unter heftige Kritik, da es die Abhängigkeit von russischen Gaslieferungen erhöhe und man sich dadurch erpressbar mache, wie es die Beispiele Ukraine und Weißrussland zeigten. Unverträglich erschien, dass Schröder nach seinem Ausscheiden aus dem Amt eine Position in diesem von ihm initiierten Projekt annahm. Inzwischen regt sich heftige Kritik in Schweden an dieser Pipeline aus Umweltgründen und wegen einer eventuellen verstärkten russischen Präsenz in der Ostsee. Die Regierung Tusk hat die Kritik an dieser Pipeline nicht erneuert, sodass eventuell eine Anbindung an das Projekt am Pipeline-Endpunkt Schwedt/Oder denkbar scheint⁴³.

Das US-Raketenabwehrsystem in Polen und Tschechien

Pläne der amerikanischen Regierung, ein Raketenabwehrsystem mit 10 Abfangraketen in Polen und einem ergänzenden Radarsystem in Tschechien gegen „Schurkenstaaten“ – also etwa Iran – zu installieren, wurden von der Regierung Kaczyński begrüßt. Durch eine Reichweitenverbreiterung dieses Systems würden auch die anderen europäischen Staaten geschützt. Polnischerseits erhoffte man sich durch eine Zustimmung ein noch engeres partnerschaftliches Verhältnis zu den USA. Der russische Präsident, die Regierung und hohe Militärs reagierten harsch, sahen dieses Projekt als eine Bedrohung ihres Landes. Russland setzte, nach erster Andro-

⁴¹ SZ, 30 VI 2007; SZ, 25 III 2008.

⁴² „Info Polen“, 1 IV 2008.

⁴³ SZ, 25 II 2008; SZ, 18 III 2008; BBV, 22 I 2007; „DPI – Nachrichten“ (Deutsches Polen-Institut) 2007, Nr. 2, S. 1–2.

hung Putins, den Vertrag über Konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE-Vertrag) zum 31.12.2007 aus und forderte nach Bemühungen der USA um eine Beilegung des Streites einen dauerhaften Zutritt zu den Anlagen in Polen und Tschechien. Tusk, der schon als Oppositionsführer gewisse Vorbehalte gegenüber dem Projekt ausgedrückt hatte, verlangte als Regierungschef Sicherheitsgarantien der USA als Gegenleistung für die polnische Annahme des Systems. Unter deutschen Politikern waren die Meinungen gespalten. Während Außenminister Steinmeier und auch Egon Bahr ein gewisses Verständnis für die russischen Argumente zeigten, wurden diese Äußerungen von CDU-Seite moniert. Polnischerseits wurde dieses Verständnis in der SPD als prorussisch und antipolnisch interpretiert⁴⁴.

Die Frage der NATO-Erweiterung

Einen heftigen Dissens zwischen den USA und den mittel und osteuropäischen Staaten- darunter Polen-einerseits und fast allen westeuropäischen Staaten an der Spitze Frankreich und Deutschland andererseits gab es auf dem NATO-Gipfel in Bukarest Anfang April 2008 über die Frage, ob die Ukraine und Georgien in ein „Membership Action Plan“ (MAP) aufgenommen werden sollten, das eine Vorstufe zu einem NATO-Beitritt dieser Staaten darstellt. Da die Bedenken der Westeuropäer nicht überwunden werden konnten, einigte man sich zur Enttäuschung der Amerikaner und der Osteuropäer nur darauf, dass die beiden Länder jetzt nicht in das Vorbereitungsprogramm aufgenommen werden könnten, aber diese Staaten – so das Kommuniqué – „Mitglieder der NATO werden.“

Präsident Lech Kaczyński erinnerte die deutsche Politik daran, in welcher unsicherer internationalen Lage Deutschland 1955 in die NATO aufgenommen worden sei. Der polnische Außenminister Radek Sikorski soll bei einem Außenministertreffen gesagt haben, wenn Frankreich und Deutschland „die strategischen Interessen“ Polens hemme, werde das Konsequenzen haben, da Polen „ein langes Gedächtnis“ besitze. Er spielte damit darauf an, dass sich Polen, trotz aller historischen Belastungen, nicht erst seit der „oranigen Revolution“ 2005 als Fürsprecher der Ukraine für einen EU- und NATO-Beitritt sieht. Die Kanzlerin wehrte sich gegen die Unterstellung, dass Rücksichtnahme auf Russland ihre Politik bestimme. Russland habe kein Veto-Recht in der NATO. Sie bezog sich aber darauf, dass in der Ukraine selbst keine Einigkeit in dieser Frage bestehe und 70% der Ukrainer derzeit eine NATO-Mitgliedschaft ablehnten und selbst der ukrainische Präsident Juschtschenko und die Ministerpräsidentin Timoschenko in der Frage der Annäherung ihres Landes an die NATO unterschiedlicher Meinung seien. Ähnlich argumentierte Steinmeier. Aber es stieß auf Unwillen bei den östlichen NATO-Partnern,

⁴⁴ „International Herald Tribune“, 4 IV 2008; SZ, 17 II 2007; „Das Parlament“ 19 II 2007; FAZ, 20 II 2007; „Der Tagesspiegel“, 21 II 2007; BBV 24 III 2007; 9 VII 2007; 16 VII 2007; 9 IV 2008. www.focus.de/politik/ausland/us_raketenschild_aid_233284.html.

dass er mehr Verständnis für die russische Haltung zeigte, da Russland nach der westlichen Anerkennung des Kosovo nicht weiter herausgefordert werden sollte.

In den Augen vieler polnischer Beobachter nimmt der deutsche Außenminister, stärker als die Kanzlerin, Rücksicht auf die russischen Interessen und setzt damit die Linie von Kanzler Schröder fort. Steinmeier suchte, dem bei einer Russland-Reise durch ein Plädoyer über die Vorteile der Demokratie zu begegnen. Polnischerseits wird nicht vergessen, dass die SPD unter Schmidt und Brandt die Bedeutung von Solidarność wegen ihrer Politik des „Wandels durch Annäherung“ viel zu spät erkannt habe, was wie jetzt die Haltung Steinmeiers eine Reise des SPD-Vorsitzenden Beck nach Warschau belastete⁴⁵.

Die „historischen Belastungen“

Die deutsche Gesellschaft hat sich nach dem Zweiten Weltkrieg wohl mit dem Holocaust, weit weniger aber mit der Verantwortung gegenüber Polen auseinandergesetzt. Viele Menschen sahen den Verlust der Ostgebiete, jedoch nicht die vorausgegangenen deutschen Verbrechen in unserem Nachbarland in den Jahren 1939-1945, was wiederum Polen veranlasste, die Verantwortung für das Geschehen in diesen Gebieten nach 1945 zu verdrängen⁴⁶. In der Ära Kaczyński 2005-2007 wurde in Polen gefördert von dem Brüderpaar diskutiert, dass sich die Deutschen immer mehr „von Tätern zu Opfern“ zu machen versuchten.

In der Tat beschäftigte man sich in Deutschland vermehrt mit dem Leiden von Deutschen am Ende des Krieges und der Nachkriegszeit. Jörg Friedrich beschrieb im „Brand“ die Luftangriffe auf Deutschland. Günther Grass veröffentlichte „Im Krebsgang“, eine Novelle über den Untergang von „Wilhelm Gustloff“, was auch ein Fernsehfilm aufnahm. Ein anderer Film zeigte „Die Flucht“ von Deutschen aus Ostpreußen. Eine Vereinigung von einigen früheren Eigentümern im Osten, die „Preußische Treuhand“, versuchte, auf juristischem Wege beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte Ansprüche gegen Polen durchzusetzen, was von Angela Merkel, aber auch von der Vorsitzenden des Bundes der Vertriebenen (BdV), Erika Steinbach, abgelehnt wurde⁴⁷. Deutscherseits wurde allerdings auch zurückgewiesen, dass diese finanziellen Ansprüche gegen den deutschen Staat gerichtet würden. Es war bereits ein Lastenausgleich in den 1950er Jahren erfolgt. Die größte Unruhe in Polen verursachten die Planungen des BdV zur Schaffung eines Vertreibungszentrums. Eine Vorausstellung „Erzwungene Wege“, die zwar Rassismus und Antisemitismus als Vorstufen des Holocaust gekennzeichnet, aber

⁴⁵ „Le Figaro“, 2 IV 2008; 4 IV 2008; „International Herald Tribune“, 2 IV 2008; 3 IV 2008; 4 IV 2008; FAZ, 3 IV 2008; 4 IV 2008; SZ, 15 III 2008; 27 III 2008; 5 IV 2008; 8 V 2008; 14 V 2008; „Die Zeit“ 28 IV 2008.

⁴⁶ „Die Zeit“ 1 III 2007; 8 III 2007; SZ, 1 III 2007; „Welt am Sonntag“, 2 III 2007; BBV, 1 III 2007; 2 III 2007.

⁴⁷ SZ, 20 XII 2007.

den Holocaust selbst ausließ, gab allein Stalin und der Westverschiebung Polens die Verantwortung für die Vertreibung und nicht, wie von Weizsäcker gesagt hatte, dass 1933 die Ursache von Flucht und Vertreibung war. Sie reduzierte die Opfer des Zweiten Weltkrieges auf zwei Opfergruppen, die Juden und die Deutschen. Jaroslaw Kaczyński sprach von einer „Renationalisierung der deutschen Politik“. Erika Steinbach wurde in Polen zur „hässlichen Deutschen“.

Eine Ausstellung im Haus der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland in Bonn, an der auch polnische Wissenschaftler mitgearbeitet hatten „Flucht – Vertreibung – Integration“, schilderte die mörderische Vertreibung der Armenier im Ersten Weltkrieg, zeigte das nationalsozialistische Besatzungsregime in Polen und den rassistischen Vernichtungskrieg im Osten aber auch die erfolgreiche Integration der 12 Millionen Flüchtlinge und Vertriebenen in Deutschland⁴⁸. Die Große Koalition in Deutschland hatte bereits 2005 beschlossen, „ein sichtbares Zeichen“ als Gedenkstätte gegen Flucht und Vertreibung zu errichten. Die Ausstellung in Bonn, die polnischerseits nicht auf Ablehnung stieß, könnte eine Grundlage für ein solches Zentrum bilden.

Der polnische Ministerpräsident Tusk schlug vor, in Danzig, seiner Heimatstadt, wo der Zweite Weltkrieg begonnen hatte, ein „Museum des Zweiten Weltkrieges“ zu errichten. Er lud alle Länder ein, die von diesem Krieg betroffen waren, daran mit zu wirken. Merkel hielt, bei Würdigung des Vorschlages Danzig, an der Gedenkstätte „sichtbares Zeichen gegen Flucht und Vertreibung“ fest, und versprach gegen Einwände von Tusk, dass mit dem Projekt nicht die Absicht verfolgt werde „Ursachen und Folgen des Zweiten Weltkrieges in irgendeiner Weise zu relativieren“⁴⁹.

Der Ort der Gedenkstätte, eines Regierungsprojekts, wird Berlin sein. Umstritten ist noch, ob der Bund der Vertriebenen durch ihre Vorsitzende Erika Steinbach, die durch ihr Auftreten eine eminente Antipathie in Polen erzeugt hat, in das Projekt eingebunden wird. Um internationalen Schaden von dieser Gedenkstätte abzuwenden, wäre sie gut beraten, einen anderen Vertreter des BdV zu entsenden. Die Regierung Tusk hat ihren Widerstand gegen das Vertreibungszentrum aufgegeben, allerdings betont, dass es ein deutsches Zentrum sei und eine Zusammenarbeit abgelehnt. Auch in der polnischen Presse wurde darauf hingewiesen, dass jetzt nicht mehr ein Zentrum entstünde, das die Vertriebenen als Hauptopfer und die Polen und Tschechen als Täter darstellen wolle⁵⁰.

Erfreulich ist es, dass jetzt ein solches Zentrum gegen Vertreibungen mit Zustimmung der polnischen Regierung entsteht. Es ist bedauerlich, dass dieses Zentrum in Berlin angesiedelt wird, einem Ort, den die Polen mit dem Beginn des Zweiten Weltkrieges und dem Holocaust verbinden. Es wäre besser auf beiden Seiten der Oder entstanden, weil beide Völker an der Oder durch Vertreibungen

⁴⁸ *Begleitbuch zur Ausstellung „Flucht – Vertreibung – Integration“*. Bonn 2006.

⁴⁹ SZ, 12 XII 2007.

⁵⁰ „Gazeta Wyborcza“, zit. nach SZ, 12 XII 2007; „Der Tagesspiegel“, 14 XI 2007; „Das Parlament“, 14 IV 2008; FAZ, 5 XI 2007; 12 XI 2007; SZ, 2 III 2007.

betroffen worden sind. Eine große Chance ist dadurch vertan worden, dass dieses Zentrum nicht von Wissenschaftlern aus Deutschland und Polen erstellt wird. Dadurch hätte die Chance bestanden, sich vertieft mit der eigenen Vergangenheit zu beschäftigen, wie es in Polen derzeit durch das Buch von Jan T. Gross: „Fear. Antisemitism in Poland after Auschwitz“ geschieht⁵¹. Die Vertreibung der Polen, den meisten Deutschen unbekannt, und der Deutschen, in polnische Geschichtsbüchern anfangs der 1990 Jahre schon behandelt, dann aber wieder gestrichen, müsste Thema in beiden Ländern sein, um ein differenzierteres Geschichtsbild voneinander zu erhalten.

Perspektiven der polnisch-deutschen Beziehung

Die derzeitige politische Konstellation mit den Regierungen Tusk und Merkel erlaubt ein Höchstmaß an Kongruenz und Möglichkeiten zur Überwindung von Beziehungsproblemen. Bei den polnischen Präsidentschaftswahlen 2009 könnte sich die Übereinstimmung Präsident – Regierung im deutschen Nachbarland vergrößern. Für die Bundestagswahl 2009 sehen polnische Beobachter jedoch einem etwaigen SPD-Spitzenkandidaten Steinmeier mit größerer Skepsis entgegen, da ihm in Fortführung der Politik Schröders, eine größere Nähe zu Russland als zu Polen unterstellt wird. Im Bereich der Europäischen Integration gehört Polen jetzt zum Schengen-Raum, die Grenzkontrollen zu den EU-Ländern sind abgeschafft der EU-Vertrag angenommen, die Freizügigkeit von Seiten Deutschland aber wohl bis 2011 verschoben. Der Wunsch Polens zur baldigen Annäherung der Ukraine an EU und vor allem NATO brachte Dissonanzen, die aber die grundsätzliche Übereinstimmung nicht veränderten. In pragmatischer Weise wird sich das Problem der Ostsee-Gaspipeline lösen lassen. Die deutsche Minderheit in Polen ist weniger politisiert und ist in der Frage der zweisprachigen Ortsschilder und der früheren Enteignungen im Gespräch mit der polnischen Regierung. Der Stolperstein „Vertreibungszentrum“ ist beiseite geschoben, auch wenn die Chance vertan wurde ein gemeinsames Projekt an beiden Seiten der Oder anzusiedeln. Görlitz und das polnische Zgorzelec errichten auf eigene Initiative ein Dokumentationszentrum zu Flucht und Vertreibung. Interessant in diesem Zusammenhang, dass sich Ungarn mit einer demonstrativen Geste die Vertreibung der deutschen Volksgruppe bedauert und sich dafür entschuldigt hat. Die polnisch-deutschen Wirtschaftsbeziehungen entwickeln sich weiter. Eine deutsche Rente für Ghetto-Arbeiter ist vorgesehen. Zu klären bleibt weiterhin die Frage der in der Kriegszeit in das jetzige Polen ausgelagerten deutschen Kultursammlungen. Die Arbeit an der deutsch-polnischen Basis konnte, ungeachtet der Aufregungen der Kaczyński-Ära, mit der Aufbereitung des deutschen „kulturellen Erbes“ fortgesetzt werden.

⁵¹ SZ, 23 X 2007; polen-rundschau 15 X 2007.

Das gilt auch für die Euroregionen und jetzt auch wieder für das Deutsch-Polnische Jugendwerk⁵².

Trotz der durch Umfragen bestätigten Annäherung der Polen und der Deutschen bleibt die Inkongruenz der Interessen für das jeweils andere Volk und die Ungleichheit der Kenntnisse über das Nachbarland. Es ist sogar festzustellen, dass nach dem Ende der Regierung Kaczynski das politische Interesse in der deutschen Bevölkerung und in den Medien an Polen abnahm. Um so erstaunlicher, dass das Buch des in Polen lebenden deutschen Kabarettisten Steffen Möller „Viva Polonia“ zum Bestseller in Deutschland wurde⁵³. Es wäre zu wünschen, dass sich Deutsche mehr mit Polen beschäftigen und in dieses Nachbarland reisen, damit der politischen Kongruenz auch eine stärkere Kongruenz bei der Bevölkerung entspricht.

⁵² SZ. 14 V 2008; SZ. 29 IV 2008; „Das Parlament“, 26 IV 2008; SZ. 19 XI 2007; „Das Parlament“, 19 XI 2007.

⁵³ S. Möller, *Viva Polonia. Als deutscher Gastarbeiter in Polen*, Frankfurt a. Main 2008.

Katarzyna Stokłosa

KONSEKWENCJE DLA POLSKI I NIEMIEC UTRUDNIENÍ GRANICZNYCH NA POLSKIEJ GRANICY WSCHODNIEJ

Wprowadzenie

Po rozszerzeniu Unii Europejskiej w maju 2004 r. zmieniło się geostrategiczne znaczenie Polski jako bezpośredniego sąsiada Ukrainy, Białorusi oraz Rosji (Kalininograd). Oznaczało to zmianę polityki Polski, a w wielu wypadkach także jej nastawienia wobec wschodniego sąsiada. Dla Niemiec pod względem geopolitycznym nic się nie zmieniło. Można było jednak zaobserwować pewien postęp: z jednej strony pojawił się fenomen ponownego odkrycia Wschodu, z drugiej natomiast zwiększyły się obawy o to, czy Polska poradzi sobie z zabezpieczeniem swojej wschodniej granicy.

Ze strony polskiej liczba publikacji na temat granicy wschodniej jest spora¹, natomiast w Niemczech region ten musiał poczekać na swój czas. Jest to zrozumiałe ze względu na to, że dla Niemiec granica ta nie oznacza bezpośredniego sąsiedztwa i problemów z tym związanych, tak jak to jest w przypadku Polski. Zainteresowanie polską granicą wschodnią pojawiło się w Niemczech najpierw na Uniwersytecie Europejskim Viadrina we Frankfurcie nad Odrą – po zakończonych badaniach nad granicą polsko-niemiecką², a wyraźnie wzrosło dopiero po przy-

¹ Należy tu wymienić tomy ukazujące się od lat 90. serii „Transgraniczność w perspektywie socjologicznej” – wynik przeprowadzanych na Uniwersytecie Zielonogórskim badań socjologicznych. Por. przede wszystkim tom ostatni: *Transgraniczność w perspektywie socjologicznej. Nowe pogranicza?*, Zielona Góra 2006.

² W połowie lat 90. prof. Helga Schultz zainicjowała serię „Frankfurter Studien zur Grenzregion”. Najpierw

stąpieniu Polski do Unii Europejskiej w maju 2004 r.³ Potrzebne są jednak dalsze badania oraz publikacje na ten temat.

Historia polskiej granicy wschodniej po 1945 r.

Aby zrozumieć problemy występujące na wschodniej granicy Polski, która, licząc 1143 kilometry, jest najdłuższym odcinkiem zewnętrznej granicy Unii Europejskiej, należy spojrzeć, jak powstawała i rozwijała się ta granica po II wojnie światowej.

Polska granica wschodnia jest efektem konferencji w Teheranie z 1943 r. oraz polsko-radzieckiego układu granicznego z 16 sierpnia 1945 r. Podobnie jak miało to miejsce w innych regionach granicznych w Europie Środkowo-Wschodniej, także w polsko-radzieckim regionie granicznym po II wojnie światowej doszło do masowych wysiedleń. Miliony Polaków, Żydów, Ukraińców, Białorusinów, Litwinów i Łemków zostało zmuszonych do opuszczenia ojczyzny.

Granica polsko-radziecka została od razu po wojnie hermetycznie zamknięta i ściśle kontrolowana. Od 1945 do 1985 r. reżim graniczny zmienił się tylko nieznacznie. Najsilniej strzeżona była granica między Polską a Związkiem Radzieckim w Regionie Kaliningradzkim, który stał się bazą wojskową. Była to najbardziej nieprzepuszczalna granica Polski, na której do 1955 r. nie otworzono żadnego przejścia granicznego⁴. W całym regionie granicznym wschodniej Polski przez dziesięć lat mieszkańcy obydwu stron nie mieli szans na nawiązanie jakichkolwiek kontaktów. Ponieważ jednak przekraczanie granicy było konieczne w celach np. wykonania prac polowych, często zdarzały się protesty przeciwko jej zamknięciu.

Tak jak w innych regionach Europy Wschodniej i Środkowo-Wschodniej, także i na wschodzie Polski sztuczny przebieg granicy doprowadził po wojnie do podziału miast, wiosek, pól i lasów. Podczas gdy w innych regionach granicznych, np. polsko-czechosłowackim czy polsko-niemieckim, wprowadzono mały ruch graniczny, głównie w celach pracy po drugiej stronie granicy, cała granica polsko-

została zbadana granica polsko-niemiecka (por. H. Schulz, A. Nothnagle, *Grenze der Hoffnung. Geschichte und Perspektiven der Grenzregion an der Oder*, Potsdam 1996; *Die offene Grenze. Forschungsbericht polnisch-deutsche Grenzregion (1991–1993)*, red. S. Lisiecki, Potsdam 1996; D. Jajeśniak-Quast, K. Stokłosa, *Geteilte Städte an Oder und Neißة. Frankfurt n. O. – Stubice – Guben/Gubin – Görlitz/Zgorzelec 1945–1995*, Berlin 2000), a następnie podjęta analiza porównawcza granic europejskich, w tym także polskiej granicy wschodniej. Por. *Bevölkerungstransfer und Systemwandel. Ostmitteleuropäische Grenzen nach dem Zweiten Weltkrieg*, red. H. Schulz, Berlin 1998; *Grenzen im Ostblock und ihre Überwindung*, red. H. Schulz, Berlin 2001; *Grenzstädte in Ostmitteleuropa*, red. K. Stokłosa, Berlin 2003.

³ Temat ten został uwzględniony w czasopiśmie „Osteuropa” (*Die Einigung Europas. Zugkraft und Kraftakt*), J. 54, H. 5–6, Mai–Juni 2004. Zob. także: *Die Ukraine, Polen und Europa. Europäische Identität an der neuen EU-Ostgrenze*, red. R. Makarska, B. Kerski, Osnabrück 2004; *Wiedergewonnene Geschichte. Zur Aneignung von Vergangenheit in den Zwischenräumen Mitteleuropas*, red. P. O. Loew, Ch. Pletzing, T. Serrier, Wiesbaden 2006.

⁴ Por. *Pogranicze polsko-rosyjskie w świadomości społecznej*, [w:] *Transgraniczność w perspektywie socjologicznej. Kontynuacje i wyzwania*, red. A. Sakson, Zielona Góra 2001, s. 37.

-radziecka pozostawała hermetycznie zamknięta⁵. Koniec ery stalinowskiej, „polski Październik” i powstanie na Węgrzech w 1956 r. doprowadziły do stopniowej liberalizacji na granicy polsko-radzieckiej. Współpraca między miejscowościami granicznymi funkcjonowała jednak wyłącznie na poziomie międzypartyjnym, przekraczanie granicy dla mieszkańców regionu granicznego pozostawało nadal nierealne. Była jeszcze możliwa współpraca w ramach wymiany szkolnej i uniwersyteckiej oraz w dziedzinie kultury i sportu⁶. W latach 70. XX w. wprowadzono, przede wszystkim w Regionie Kaliningradzkim, tzw. autobusy przyjaźni, umożliwiające wizyty w kraju sąsiednim. Dla Polaków te oficjalne wycieczki służyły przede wszystkim zakupom artykułów, których w Polsce nie można było znaleźć lub były droższe. Nierzadko „podróże przyjaźni” wykorzystywano także w celach zarobkowych: kupowano deficytowe artykuły w Związku Radzieckim aby sprzedać je w Polsce⁷.

Ogólnie można stwierdzić, że polska granica wschodnia była od końca II wojny światowej aż do połowy lat 80. zamkniętą strefą graniczną, w której kontakty ponadgraniczne możliwe były tylko pod kontrolą. W latach 70. podróże do krajów zachodnich, dzięki wprowadzeniu liberalnej polityki paszportowej, stały się mniej skomplikowane niż przekroczenie granicy polsko-radzieckiej. Od połowy lat 80. na granicach Związku Radzieckiego zliberalizowano przepisy graniczne, co było związane z zainicjowaną przez Michaiła Gorbaczowa *perestrojką*. Na początku 1987 r. została podpisana między Związkiem Radzieckim a PRL umowa o ułatwieniach w przekraczaniu granicy. Umowa ta dotyczyła mieszkańców regionu granicznego. Wszedł wtedy ponownie w życie mały ruch graniczny, wprowadzony wprawdzie w grudniu 1979 r., lecz po dziesięciu miesiącach przerwany⁸.

Od upadku Związku Radzieckiego Polska ma na wschodzie czterech nowych sąsiadów: Litwę, Rosję, Ukrainę i Białoruś. Polska polityka wschodnia po 1989 r. skupiona była więc na zadaniu otwarcia granic i wspierania współpracy transgranicznej⁹.

Poniżej przedstawiona zostanie analiza polsko-ukraińskiego regionu granicznego. Granica polsko-ukraińska liczy 526 kilometrów i tym samym jest najdłuższym odcinkiem wschodniej granicy Polski. Region ten zamieszkuje osiem milionów ludzi, z tego 4.361.700 po stronie polskiej i 3.769.400 po ukraińskiej¹⁰.

⁵ K. Stokłosa, *Grenzstädte in Ostmitteleuropa. Guben und Gubin 1945–1995*, Berlin 2003, s. 52–56.

⁶ A. Żukowski, *Pogranicze północno-wschodnie Polski a polska polityka zagraniczna. Refleksje nad perspektywą stosunków z obwodem kaliningradzkim*, [w:] *Polskie pogranicza a polityka zagraniczna u progu XXI wieku*, red. R. Stemplowski, A. Żelazo, Warszawa 2002, s. 332.

⁷ E. Wojnowski, *Granica polsko-kaliningradzka 1944–1997*, [w:] *Pogranicze z Niemcami a inne pogranicza Polski*, red. Z. Kurcz, Wrocław 1999, s. 255.

⁸ K. Stokłosa, *Grenzstädte in Ostmitteleuropa...*, s. 61–63.

⁹ R. Szul, *Pogranicza a polityka zagraniczna. Komentarz*, [w:] *Polskie pogranicza a polityka zagraniczna...*, s. 382.

¹⁰ A. Miszczyk, *Pogranicze polsko-ukraińskie a polityka zagraniczna III RP*, [w:] *ibidem*, s. 265.

Granica polsko-ukraińska od 1991 do 2004 r.

Na granicy polsko-ukraińskiej intensywny ruch graniczny rozwinął się od początku lat 90. W 2002 r. zostało zarejestrowanych 5,8 milionów wyjazdów z Ukrainy do Polski¹¹. Korzystny rozwój stosunków między Polską a Ukrainą w dziedzinie międzypaństwowej znalazł swoje odbicie w regionie granicznym. W regionie tym powstało w latach 90. wiele bilateralnych inicjatyw w dziedzinie nauki, kultury i gospodarki. Dobrze rozwinięte były kontakty między polskimi i ukraińskimi szkołami, domami kultury, muzeami oraz średnimi i małymi przedsiębiorstwami w okolicach Przemyśla i Mościsk. Dom Kultury w Przemyśle np. intensywnie współpracował w orkiestrą i teatrem we Lwowie¹². Większość z tych inicjatyw została realizowana w ramach euroregionów, które w latach 90. powstały także na wschodniej granicy Polski¹³.

Ta oficjalna współpraca miała jednak tylko nieznaczący wpływ na jakość i intensywność kontaktów w regionie granicznym oraz przewyższanie wzajemnych stereotypów i uprzedzeń. Kontakty między mieszkańcami obu krajów miały miejsce przede wszystkim w ramach handlu i przemytu. W wielu miejscowościach granicznych stało się to głównym źródłem zarobku dla mieszkańców obu stron. Na przykład przed wprowadzeniem wiz, aż 40% mieszkańców Tomaszowa Lubelskiego utrzymywało się z handlu granicznego. Na trzech rynkach granicznych w Chełmie było zatrudnionych 800 osób, zakupy po drugiej stronie granicy były głównym powodem przekraczania granicy¹⁴.

Jednak nawet ta w zasadzie jedyna forma kontaktu w polsko-ukraińskim regionie granicznym została 1 października 2003 r. znacznie ograniczona przez wejście w życie przepisów wizowych. Przeprowadzony przez CBOS w grudniu 2002 r. sondaż wykazał, że większość Polaków popierała współpracę polityczną i gospodarczą z Ukrainą, ale jednocześnie opowiadała się za wprowadzeniem wiz dla Ukraińców. 40% badanych Polaków było zdania, że przepisy wizowe powinny być możliwie ostre, tak aby Polska efektywnie odgraniczyła się od Ukrainy¹⁵. Obraz Ukrainy w Polsce był w tym okresie negatywny, Ukraińców obraźliwie nazywano „Ruskimi”. Inaczej sytuacja przedstawiała się na Ukrainie, gdzie do Polski i jej mieszkańców 89% Ukraińców miało pozytywne lub obojętne, a tylko 11% negatywne nastawienie. W porównaniu z pozostałymi granicami Polski, w prze-

¹¹ K.-O. Lang, *Polen und die Ukraine: Eine strategische Partnerschaft für das neue Europa?*, [w:] R. Makarska, B. Kerski, *Die Ukraine, Polen und Europa. Europäische Identität an der neuen EU-Ostgrenze*, Osnabrück 2004, s. 47.

¹² H. Bojar, *Przybysze ze Wschodu w społecznościach lokalnych pogranicza polsko-ukraińskiego – stereotypy i realia*, [w:] *Transgraniczność w perspektywie socjologicznej. Teorie, studia, interpretacje*, red. M. Zielińska, Zielona Góra 2003, s. 460.

¹³ K. Stokłosa, *Laboratorien der Einigung. Grenzregionen am EU-East-End*, „Osteuropa” 2004, nr 54, s. 496–506.

¹⁴ A. Miszczuk, *Pogranicze polsko-ukraińskie a polityka zagraniczna III RP...*, s. 268; K.-O. Lang, *Polen und die Ukraine...*, s. 47.

¹⁵ K. Stokłosa, *Laboratorien der Einigung...*

prowadzonych badaniach, stosunek do sąsiada wyglądał najgorzej właśnie w polsko-ukraińskim regionie granicznym¹⁶.

Przepisy wizowe wywołały drastyczny spadek liczby osób przekraczających granicę, mimo że wizy dla Ukraińców były bezpłatne. Potrzebnych jednak było wiele więcej wiz niż w rzeczywistości zostało wystawionych. W pierwszych trzech miesiącach po wprowadzeniu przepisów wizowych liczba Ukraińców przyjeżdżających do Polski spadła o 60%. Dla małego handlu w regionie granicznym oznaczało to poważny spadek dochodów. W Przemysłu zarejestrowano spadek obrotów handlowych rzędu 70%, mieszkańcy miasta zaczęli się martwić o jego przyszłość¹⁷. Zarówno Polska, jak i Ukraina wykazały za mało zaangażowania w rozbudowę przejść granicznych. Nie powtórzyło się tutaj pozytywne doświadczenie z granicy polsko-niemieckiej¹⁸.

Wprowadzenie przepisów wizowych miało także negatywny wpływ na zatrudnienie pracowników ze Wschodu na polskim rynku pracy. Ponieważ polskie urzędy pracy wydawały zezwolenia na pracę w bardzo powolnym tempie, coraz większa liczba Ukraińców i Białorusinów zaczęła pracować na czarno. Polscy przedsiębiorcy i chłopi niejednokrotnie twierdzili, że bez taniej i pewnej siły roboczej z Ukrainy i Białorusi poniosą duże straty¹⁹.

Pogorszyła się także współpraca euroregionów. Euroregion Karpaty, do którego należy Polska, Ukraina, Słowacja, Węgry i Rumunia, ma problemy ze swoją wielkością. Jego terytorium jest bowiem większe niż całe Węgry czy Słowacja²⁰.

Granica polsko-ukraińska po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej

Po przystąpieniu do Unii Europejskiej Polska zaczęła aktywniej niż do tej pory opowiadać się za przynależnością Ukrainy do UE i NATO. Polska, mimo oporu wewnątrz UE, także ze strony Niemiec, stara się o europeizację Ukrainy, tak aby nie doszło do jej russyfikacji. W tym celu konsekwentnie zostaje przez Polskę podkreślany pozytywny rozwój Ukrainy: od 2000 r. rozwój gospodarczy, wzmocnienie demokracji (zwłaszcza po „pomarańczowej rewolucji”), pragmatyczne stosunki z Rosją, intensywna współpraca z NATO, coraz silniejsze poparcie dla Europy wśród elit na Ukrainie. Z drugiej strony Polska wymaga od Ukrainy konkretnych wyników – aby okazać się wiarygodnym partnerem wobec UE. Polska starała się także o przystąpienie Ukrainy do NATO, co jednak do tej pory nie powiodło się ze względu na protesty państw Europy Zachodniej.

¹⁶ K. Zagórski, *Stosunek do sąsiednich narodów i integracji europejskiej na pograniczu i w pozostałych regionach kraju*, [w:] *Transgraniczność w perspektywie socjologicznej. Teorie...*, s. 161–175.

¹⁷ K.-O. Lang, *Polen und die Ukraine...*, s. 48.

¹⁸ A. Gajewski, K. Loginów, *Economic and Social Aspects of Polish-Ukrainian Cross-Border Cooperation*, [w:] *Transformation Process in Poland and Ukraine*, red. J. Teczka, Kraków 2006, s. 102.

¹⁹ *Ibidem*, s. 50.

²⁰ *Ibidem*, s. 51.

Przed przystąpieniem Polski do strefy Schengen, w Polsce i na Ukrainie rozpoczęły się ponowne debaty na temat utrudnień wizowych. Obawiano się, że na Bugu wyrosnie nowy mur graniczny. Polska mniejszość na Białorusi i Ukrainie spodziewała się utrudnień w kontaktach z krajem. Ukraińcy protestowali przeciwko wprowadzeniu opłat wizowych w wysokości 35 euro, co stanowi połowę średniej ukraińskiej emerytury. Kolejki przed polskimi konsulatami znacznie się wydłużyły: Ukraińcy starali się dostać darmową wizę, dopóki istniała taka możliwość. Już wtedy pojawiła się propozycja zawarcia porozumienia o uproszczonym ruchu granicznym. Porozumienie to dotyczyłoby wprowadzenia wielokrotnej wizy dla mieszkańców po obu stronach pasa przygranicznego o szerokości 35–50 kilometrów. W ten sposób mogliby oni przekraczać granicę bez ograniczeń²¹.

Po przystąpieniu Polski do Schengen 21 grudnia 2007 r. sytuacja się pogorszyła. Tylko nieliczni handlujący Ukraińcy mają wizę schengowską i mogą wyjeżdżać do Polski – w przeciwieństwie do Węgier, które od razu po rozszerzeniu Schengen wprowadziły uproszczone zasady ruchu granicznego na prawie 100-kilometrowej granicy węgiersko-ukraińskiej. Polska rozpoczęła rozmowy na temat podobnej umowy dopiero w styczniu 2008 r. Ministrowie spraw zagranicznych Władimir Ohrysko i Radosław Sikorski zawarli dwustronną umowę, która jednak musi zostać jeszcze zatwierdzona przez Brukselę. Umowa ta przewiduje wprowadzenie dokumentu podróży dla Ukraińców mieszkających w pasie przygranicznym (do 50 kilometrów). Zarówno polscy, jak i ukraińscy handlujący obawiają się jednak, że wprowadzenie tej umowy w życie będzie się przeciągać. Na przejściu granicznym w Medyce, gdzie kiedyś roiło się od handlujących papierosami, dzisiaj panuje przerażająca cisza. Nie widać już ukraińskich „mrówek” – osób przekraczających wielokrotnie granicę w celach handlu²². Teraz Polacy przechodzą na drugą stronę granicy i sprzedają tam towary. W ukraińskiej miejscowości granicznej Szeginie coraz wyraźniej widać niezadowolenie i zazdrość. Sprzedawca w kiosku stwierdza z żalem: „Polacy odwrócili się od nas plecami i poszli sobie do Europy”. Właściciel sklepu z gospodarstwem domowym marzy o powrocie czasów sprzed grudnia 2007 r.: „Wszystkie fabryki stoją teraz puste, całe miasto żyło przecież z handlu z Polską. Z czego mają się utrzymać teraz rodziny tych, którzy pomiędzy stoiskami z rybą sprzedawali polski gips i farbę?”. Jednak nie wszyscy Ukraińcy solidaryzują się z przemytnikami. Ukraiński przedsiębiorca z Sambiru podkreśla, że Polacy muszą się nauczyć odróżniać „mrówki” od prawdziwych przedsiębiorców²³.

Po rozszerzeniu Schengen można było zaobserwować zmianę nastawienia wobec UE zachodnich Ukraińców, które do tej pory było bardzo przychylne. Zarzucają oni prezydentowi Juszczenko, że zniósł wizy dla Europejczyków w 2004 r., nie

²¹ P. Kościński, *Czy na Bugu wyrosnie nowy mur graniczny*, „Rzeczpospolita”, 6 VIII 2007, s. A7.

²² Na temat „mrówek” zob.: A. Sakson, *Pogranicze polsko-rosyjskie w świadomości społecznej*, [w:] *Transgraniczność w perspektywie socjologicznej. Kontynuacje i wyzwania*, red. J. Leszkowicz-Baczyński, Zielona Góra 2001, s. 39.

²³ P. Flückiger, „Für uns ist Schengen fatal”. Bis zu 95 Prozent weniger Umsatz an Polens Grenze zur Ukraine – Stimmungsbericht vom Ende Europas, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 5 III 2008, s. 6.

wprowadzając jednak ułatwień dla Ukraińców. Przed polskim konsulem we Lwowie często stoi 600-osobowa kolejka po wizę do Polski, atmosfera jest agresywna, pojawiają się protesty i transparenty z hasłem „Nie chcemy nowego muru berlińskiego”. Sytuację tę wykorzystują nielegalne biura podróży, oferując szybkie i bezproblemowe załatwienie wizy do Polski, ale za swoje usługi pobierają opłaty wielokrotnie przewyższające cenę wizy. Tylko nieliczni Ukraińcy mogą sobie na to pozwolić, większość jest zmuszona do zajęcia miejsca w kolejce przed konsulem²⁴.

Reakcje w Niemczech na przystąpienie Polski do Schengen

Jak już było wspomniane, po przystąpieniu Polski do Schengen zainteresowanie wschodnią granicą Polski zaczęto wykazywać także w Niemczech. Było to jednak związane nie tyle z zainteresowaniem wschodnimi sąsiadami Polski (ono pojawiło się po „pomarańczowej rewolucji” na Ukrainie), ile z obawami, czy Polska poradzi sobie z zabezpieczeniem swojej granicy, która zarazem stała się też granicą Unii. Zwłaszcza we wschodnich Niemczech, w polsko-niemieckim regionie granicznym, coraz silniejsze stawały się obawy dotyczące skutków przystąpienia Polski do Schengen. Aby nie wywoływać niepokoju, w mediach niemieckich zaczęto mówić i pisać o tym, jak dobrze strona polska radzi sobie z wprowadzaniem zabezpieczeń na granicy, tak aby stała się ona nieprzepuszczalna²⁵. Podkreślano, że po przystąpieniu Polski do Schengen w polsko-niemieckim regionie granicznym nie doszło do wzrostu przestępczości²⁶.

Głównym punktem obaw strony niemieckiej jest bowiem granica polsko-niemiecka, a nie wschodnia granica Polski. Okazało się, że przystąpienie Polski do Schengen nie miało negatywnego skutku dla polsko-niemieckiego regionu granicznego. Stwierdzono nawet, że dla Frankfurtu nad Odrą rozszerzenie zasięgu Schengen było wręcz pozytywne. Niemiecka gazeta „Frankfurter Allgemeine Zeitung” pokazała bowiem na przykładzie Frankfurtu nad Odrą, że nie potwierdziły się wcześniejsze obawy mieszkańców z niemieckiej strony granicy dotyczące zniesienia kontroli granicznych. 21 grudnia 2007 r. na moście granicznym łączącym Frankfurt nad Odrą i Słubice zostały zamknięte punkty kontrolne. W pierwszych tygodniach po otwarciu granicy przestępczość spadła o 50%. Nie ma też już problemu korków, a to oznacza mniej wypadków drogowych. Przed ratuszem we Frankfurcie nad Odrą polscy sprzedawcy wystawiają swoje towary. W przeciwieństwie do sytuacji sprzed paru lat, jest to teraz mile widziane przez Frankfurczyków. Mieszkańcy Słubic chętnie jeżdżą do Frankfurtu na jarmark świątecz-

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ Por. np. wywiad z polskim pracownikiem na wschodniej granicy Polski, www.cafebabel.com, 9 I 2008; N. Reinhardt, *Menschen am Fluss Bug. Eine Reise entlang der neuen EU-Ostgrenze*, www.wdr.de, 9 IV 2008.

²⁶ www.rbb.online, 4 III 2008.

ny (*Weihnachtsmarkt*)²⁷. „Frankfurter Allgemeine Zeitung” pod koniec kwietnia 2008 r. donosił, że Polska wnosi spory wkład w zabezpieczanie granic między Unią Europejską a jej wschodnimi sąsiadami. „Zdaniem Polski, sprawniejsze kontrole na tych granicach leżą w interesie Europy, ponieważ właśnie przez te granice wielu nielegalnych imigrantów udawało się w kierunku Europy”²⁸. Takie wypowiedzi działają uspokajająco na czytelnika niemieckiego.

Mimo tego pozytywnego obrazu, można zaobserwować także problemy na pograniczu polsko-niemieckim, wciąż związane z występowaniem uprzedzeń i stereotypów. Na przykład po przystąpieniu Polski do Schengen i zniesieniu kontroli na granicy polsko-niemieckiej, zaczęto przeprowadzać nieoczekiwane kontrole polskich samochodów już na terytorium Niemiec. Było to sprzeczne z zasadami kodeksu Schengen i dokuczliwe dla osób pracujących po drugiej stronie granicy. Polskim taksówkarzom zarzucano, że przemycają nielegalnych emigrantów. W ramach odzewu polska policja zaczęła sprawdzać samochody niemieckie i karać za brak gaśnicy, która w Niemczech nie jest obowiązkowa. Dopiero interwencja Parlamentu Europejskiego doprowadziła do zmiany tych zachowań²⁹.

Podsumowanie

Stopień rozwoju granicy polsko-niemieckiej jest wyższy niż wschodniej granicy Polski. Według skali Oskara Martineza, w polsko-niemieckim regionie granicznym dochodzi obecnie do wykształcenia się fazy piątej, ostatniej, a więc „niewidzialnej granicy”. Natomiast na granicy polsko-ukraińskiej faza trzecia, „koegzystencja z elementami współpracy”, przekształca się powoli w fazę czwartą – współpracę³⁰.

Różnica ta związana jest z różnym rozwojem historycznym granicy polsko-niemieckiej i polsko-ukraińskiej. Ta pierwsza o wiele wcześniej otrzymała szansę odgrywania funkcji łączącej, a nie oddzielającej od siebie społeczeństwa. Po zmianie systemowej w 1989 r. była o wiele bardziej otwarta niż polska granica wschodnia. Przystąpienie Polski do Schengen może, ale niekoniecznie musi mieć negatywne skutki na rozwój współpracy w polsko-ukraińskim regionie granicznym. Rozsądne rozwiązania polityczne w formie ułatwień przy przekraczaniu granicy mogłyby pomóc rozwojowi kontaktów między mieszkańcami obydwu stron regionu granicznego. Pozytywny jest fakt, że Polska jest zainteresowana współpracą z Ukrainą i nie zamierza się odgraniczać od Wschodu.

²⁷ M. Küpper, *Der Stau ist weg, Schengen sei Dank*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 5 III 2008, s. 5.

²⁸ *Polen will „Osteuropa-Union”*, *ibidem*, 30 IV 2008, s. 2.

²⁹ *Policja w Görlitz nie odpuszcza Polakom*, www.gazeta.pl, 8.02.2008; *Niemcy oddają pieniądze za apteczki*, *ibidem*, 3 III 2008.

³⁰ O. Martinez, *The Dynamics of Border Interaction: New Approaches to Border Analysis*, [w:] *Global Boundaries, World Boundaries*, red. C. H. Schofield, t. 1, London 1994, s. 1–15.

W polsko-niemieckim regionie granicznym najprawdopodobniej dojdzie do podobnego stopnia rozwoju, jak w regionach granicznych Europy Zachodniej, np. w niemiecko-francuskim czy niemiecko-holenderskim regionie granicznym. Przekraczanie granicy w celach pracy, zakupów lub po prostu odwiedzin u sąsiada, stanie się częścią codziennego życia. Współpraca taka będzie przebiegać w takim stopniu, w jakim wyrównuje się stopa życiowa po obydwu stronach granicy, jest to więc perspektywa coraz bardziej realna.

Beata Molo

PROBLEM ROSZCZEŃ CYWILNO-PRAWNYCH OBYWATELI NIEMIEC WOBEC POLSKI

Wprowadzenie

Celem niniejszego opracowania jest syntetyczne przedstawienie zagadnienia roszczeń wysuwanych przez niemieckich wysiedleńców wobec Polski. Jest to kwestia niezwykle kontrowersyjna i negatywnie oddziałuje na relacje polsko-niemieckie. Należy podkreślić, że roszczenia te nie mają charakteru roszczeń państwowych, ponieważ władze federalne wielokrotnie potwierdzały, że Niemcy jako państwo nie wniosą przed międzynarodowe sądy roszczeń terytorialno-majątkowych wobec Polski. Ogólnie można stwierdzić, że roszczenia niemieckie odnoszą się do: przywrócenia prawa własności majątku pozostawionego przez niemieckich wysiedleńców, odszkodowania za pozostawione mienie wobec niemożności przywrócenia prawa własności, bądź formalną i faktyczną możliwość objęcia przywróconego majątku¹.

Ze względu na ograniczone ramy opracowania oraz fakt, że problem roszczeń jest zagadnieniem niezwykle skomplikowanym i wieloaspektowym, analiza koncentruje się na następujących kwestiach: podstawy prawne przewłaszczeń na Ziemiach Zachodnich i Północnych, sytuacja prawno-polityczna między Polską i zjednoczonymi Niemcami a roszczenia rewindykacyjne oraz problem roszczeń rewindykacyjnych tzw. późnych przesiedleńców.

¹ J. M. Pawłowski, *Prawnomiędzynarodowe aspekty majątkowych roszczeń niemieckich wysiedleńców*, „Przegląd Zachodni” 2004, s. 101 i nast.

Podstawy prawne przewłaszczeń na Ziemiach Zachodnich i Północnych

Roszczenia niemieckich wysiedleńców wobec Polski są zagadnieniem związanym z konsekwencjami II wojny światowej, dlatego też konfiskatę mienia niemieckiego na Ziemiach Zachodnich i Północnych analizuje się w powiązaniu ze sprawą przesunięcia granicy oraz przymusowego przesiedlenia ludności niemieckiej, określonych w umowie poczdamskiej².

Konsekwencją objęcia przez Polskę Ziemi Zachodnich i Północnych było prawo do rozciągnięcia na te terytoria mocy obowiązującej polskiego ustawodawstwa. Formalnie nastąpiło to 27 listopada 1945 r. na podstawie dekretu z 13 listopada 1945 r. o zarządzie Ziemi Odzyskanych, jednakże orzecznictwo stanęło na stanowisku, że prawo polskie zastąpiło niemieckie już 2 sierpnia 1945 r., a więc w dniu uzyskania tam przez Polskę suwerenności³.

Jeszcze przed przejściem Ziemi Zachodnich i Północnych przez Polskę w suwerenne władanie ludność zamieszkująca te obszary została podzielona na dwie następujące kategorie:

- 1) ludność polskiego pochodzenia, która miała pozostać na tych terenach jako obywatele polscy,
- 2) ludność pochodzenia niemieckiego, która miała podlegać wysiedleniu⁴.

Polska przejmowała na Ziemiach Odzyskanych prywatne i publiczne nieruchomości niemieckie bez wypłaty odszkodowań dla dotychczasowych właścicieli w oparciu o prawo wewnętrzne, zgodnie z Ustawą nr 5 Sojuszniczej Rady Kontroli z 30 października 1945 r., dotyczącą majątku niemieckiego za granicą. W tym miejscu należy także wspomnieć o umowie polsko-sowieckiej z 16 sierpnia 1945 r., w której rząd sowiecki zrzekł się „na rzecz Polski wszelkich pretensji do mienia niemieckiego i innych aktywów, jak również do akcji niemieckich przedsiębiorstw przemysłowych i transportowych na całym terytorium Polski, łącznie z tą częścią terytorium Niemiec, która przechodzi do Polski” (art. 1)⁵.

Przejmowanie mienia wysiedlonych osób pochodzenia niemieckiego regulowała ustawa z 6 maja 1945 r. o przejmowaniu przez państwo majątku porzuconego. Uchylono ją po wejściu w życie Dekretu z 8 marca 1946 r. o majątku opuszczonym i poniemieckim, który zastąpił wspomnianą ustawę. Według tego Dekretu, z mocy samego prawa przeszedł na własność Skarbu Państwa majątek: Rzeszy Niemieckiej i byłego Wolnego Miasta Gdańska, obywateli Rzeszy Niemieckiej

² Zob. P. Madajczyk, *Wysiedlenia i przesiedlenia popoczdamskie ludności niemieckiej z Polski*, [w:] *Transfer, obywatelstwo, majątek. Trudne problemy stosunków polsko-niemieckich. Studia i dokumenty*, red. W. M. Góralski, Warszawa 2005, s. 21–47.

³ W. Czaplinski, *Obywatelstwo w procesie normalizacji stosunków RFN–PRL i RFN–NRD*, Poznań 1990, s. 117.

⁴ *Ibidem*, s. 119.

⁵ *Umowa między Tymczasowym Rządem Jedności Narodowej Rzeczypospolitej Polskiej a rządem Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich w sprawie wynagrodzenia szkód, wyrządzonych przez okupację niemiecką, 16 sierpnia 1945*, [w:] *Problem reparacji, odszkodowań i świadczeń w stosunkach polsko-niemieckich 1944–2004*, t. 1: *Studia*, red. W. M. Góralski, Warszawa 2004, s. 41.

i Wolnego Miasta Gdańska, z wyjątkiem osób narodowości polskiej lub innej prześladowanej przez Niemców, niemieckich i gdańskich osób prawnych z wyłączeniem osób prawa publicznego, spółek kontrolowanych przez obywateli niemieckich lub gdańskich albo przez administrację niemiecką lub gdańską, osób zbiegłych do nieprzyjaciela⁶.

Proces przejmowania majątków zamykał Dekret z 15 listopada 1946 r. o zajęciu majątków państw pozostających z państwem polskim w stanie wojny w latach 1939–1945 i majątków osób prawnych i obywateli tych państw oraz o zarządzie przymusowym nad tymi majątkami⁷.

Przejmowanie mienia następowało także m.in. w oparciu o normy szczególne, ukierunkowane bezpośrednio na przejęcie majątków niemieckich jako własności osób, które sprzeniewierzyły się państwu i narodowi polskiemu, podpisując np. volkslistę. Podstawę stanowił Dekret z 28 czerwca 1946 r. o odpowiedzialności kamej za odstępstwo od narodowości w czasie wojny 1939–1945, na podstawie którego volksdeutsch mógł być przez sąd pozbawiony częściowo lub w całości majątku. Uzupełnieniem tego oraz innych aktów przeciw volksdeutschom był Dekret z 13 września 1946 r. o wyłączeniu ze społeczeństwa osób narodowości niemieckiej, które na mocy tych przepisów mogły być wysiedlone z obszaru państwa polskiego, a ich majątek podlegał przewłaszczeniu⁸.

Sytuacja prawno-polityczna między Polską i zjednoczonymi Niemcami a problem roszczeń rewindykacyjnych

W „Traktacie o ostatecznej regulacji w odniesieniu do Niemiec”, podpisanym 12 września 1990 r., będącym surrogatem regulacji pokojowej z Niemcami, pomija się zagadnienie roszczeń reparacyjnych, potwierdzając tym samym uznanie tej kwestii za rozwiązaną. Zwłaszcza, że Polska nie zgłaszała żadnych zastrzeżeń do tego układu i nie występowała z żadnymi roszczeniami wobec Niemiec w trakcie negocjacji nad tym dokumentem.

W tym miejscu warto przypomnieć, że według niemieckiego stanowiska prawnego, wypędzenie ludności niemieckiej z byłych niemieckich obszarów wschodnich było niezgodne z prawem, podobnie jak przeprowadzone przez Polskę wywłaszczenie bez odszkodowania. Republika Federalna Niemiec respektowała jednak w swoim porządku prawnym zarządzanie tymi obszarami przez Polskę na mocy środków przyjętych przez aliantów i unikała jednoznacznych deklaracji

⁶ M. Muszyński, *Przejęcie majątków niemieckich przez Polskę po II wojnie światowej*, Bielsko-Biała 2003, s. 137.

⁷ Idem, *Prawnomiędzynarodowe podstawy niemieckich zobowiązań reparacyjnych na rzecz zwycięskiej koalicji ze szczególnym uwzględnieniem Polski*, [w:] *Problem reparacji...*, s. 89.

⁸ W. M. Góralski, *Podstawy prawne, przedmiot i program przewłaszczenia własności niemieckiej na ziemiach zachodnich i północnych na podstawie i w ramach umowy poczdamskiej*, [w:] *Problem reparacji...*, s. 198.

podważających ustalenia poczdamskie. Natomiast Polska reprezentowała pogląd, że działania polskie były uzasadnione umową poczdamską. Przekazanie Polsce wschodnich terenów III Rzeszy oraz wywłaszczenie niemieckiej własności traktowane było jako część reparacji.

Nie wnikając w kwestie szczegółowe należy podkreślić, że Polska nie posiada ze zjednoczonymi Niemcami żadnej umowy dotyczącej reparacji, co pozwalało negocjować powojenne działania Polski przez niektóre środowiska w Niemczech. Wprawdzie do polsko-niemieckiego traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy z 17 czerwca 1991 r. zostały dołączone jednobrzmiące listy w języku polskim i niemieckim, które wymienili ministrowie spraw zagranicznych, w których pkt 5 brzmiał: „Niniejszy traktat nie zajmuje się sprawami obywatelstwa i sprawami majątkowymi”, to jednak tak niejednoznaczne sformułowanie spowodowało problemy natury polityczno-prawnej.

Głosy krytyczne w Polsce podkreślały, że wskutek tak sformułowanego zapisu, Polska zaakceptowała istnienie roszczeń strony niemieckiej z tytułu dokonanych po 1945 r. przywłaszczeń. J. Barcz podkreśla, że wniosek taki nie ma uzasadnienia, ponieważ

z opublikowanej dokumentacji wynika jasno, że delegacji polskiej dobrze znany był podtekst niemieckiej inicjatywy – odwoływanie się do ułatwienia ratyfikacji traktatu w RFN, który – mógł skutkować utrwaleniem dotychczasowych niejasności prawnych⁹.

Warto nadmienić, że w tekście traktatu z 1991 r. nie zostało zawarte prawo powrotu wypędzonych do ziem ojczystych, którego żądały Związek Wypędzonych (BdV) i CDU. Jedynie pkt 2 listów zawierał deklarację polskiego rządu, według której „perspektywa przystąpienia Polski do Wspólnoty Europejskiej stwarzać będzie rosnące możliwości, ułatwiające również obywatelom niemieckim osiedlanie się w Rzeczypospolitej Polskiej”. W opinii Dietera Bingena wypowiedź tę należało rozpatrywać, po pierwsze, w kontekście polskich aspiracji związanych z członkostwem we Wspólnotach Europejskich, które Niemcy wspierały, po drugie zaś w związku z dążeniem WE do zniesienia ograniczeń prawnych dotyczących osiedlania się na terytoriach jej państw członkowskich¹⁰.

Dodatkowo atmosferę dwuznaczności prawnej kształtowały orzeczenia Federalnego Trybunału Konstytucyjnego (FTK). W orzeczeniu z 5 czerwca 1992 r., dotyczącym złożonej w 1990 r. skargi konstytucyjnej, w której skarżący zarzucali, że traktat graniczny rozstrzyga o ich prawie własności do mienia pozostawionego na byłych wschodnich obszarach Rzeszy Niemieckiej, czytamy m.in.

⁹ J. Barcz, *Podstawy prawne stosunków Polski ze zjednoczonymi Niemcami*, [w:] *Polska–Niemcy 1945–2007. Od konfrontacji do współpracy i partnerstwa w Europie. Studia i dokumenty*, red. W. M. Góral-ski, Warszawa 2007, s. 155–156.

¹⁰ D. Bingen, *Polityka Republiki Bońskiej wobec Polski. Od Adenauera do Kohla 1949–1991*, Kraków 1997, s. 289.

układ potwierdza tylko faktycznie od dawna istniejącą granicę między Niemcami a Polską. [...] RFN wyjaśnia w art. 3 układu wyłącznie, że nie ma roszczeń terytorialnych wobec Polski. To nie zamyka rezygnacji z istniejących praw własności albo roszczeń niemieckich osób prywatnych¹¹.

Zatem FTK potwierdził, że sytuacja wypędzonych nie uległa zmianie wskutek zawarcia traktatu granicznego, ponieważ nie narusza on praw obywateli Niemiec do ochrony własności i dziedziczenia określonych w art. 14 Ustawy Zasadniczej. Ponadto uznano, że traktat nie podważa istnienia roszczeń, które jednakże nie są uznawane przez stronę polską i w praktyce niemożliwe do zaspokojenia.

Do 1998 r. następował stopniowy wzrost znaczenia politycznego BdV przy większym lub mniejszym wsparciu koalicji CDU/CSU/FDP. Wiązało się to z wysuwaniem żądania „wyrównania krzywd” wobec niemieckich przesiedleńców, „przyznania im prawa do powrotu w strony rodzinne” oraz wypłacenia odszkodowań za mienie pozostawione w Polsce. Wyraźne dowartościowanie stanowiska BdV (skupiającego znaczną część elektoratu największych partii niemieckich) nastąpiło w wyniku przyjętej 29 maja 1998 r. przez Bundestag „Uchwały o prawach wypędzonych”, przyjęta głosami koalicji rządzącej. Wyrażono w niej nadzieję, że przystąpienie Polski i Czech do UE ułatwi rozstrzygnięcie takich kwestii, jak prawo do swobodnego poruszania się i osiedlania dla niemieckich przesiedleńców oraz potępiono „wypędzenie Niemców z Europy Wschodniej” i zaapelowano do rządu Niemiec o występowanie wobec wschodnich sąsiadów RFN na rzecz „uprawnionych interesów wypędzonych”¹². W reakcji polski Sejm przyjął 3 lipca 1998 r. uchwałę, w której podkreślono nienaruszalność powojennych granic, aczkolwiek sprawy graniczne nie były przedmiotem wspomnianej uchwały Bundestagu.

Po przejściu władzy przez koalicję SPD/S90/Z pozycja BdV uległa ponownemu osłabieniu politycznemu, ponieważ partie te odrzucały roszczenia Związku Wypędzonych, ograniczając nieznacznie ustawowe dotacje na jego działalność. Na zlocie BdV w Berlinie na początku września 2000 r. kanclerz Gerhard Schröder stanowczo odrzucił roszczenia odszkodowawcze wysiedlonych Niemców. Negatywne stanowisko SPD oraz S90/Z wobec BdV i działalności ziomkostw wynikało przede wszystkim z faktu, że stanowiły one główne zaplecze wyborcze chadecji, a roszczenia odszkodowawcze wobec Polski i Czech uważali za sprzeczne z interesami polityki integracji europejskiej i dobrych stosunków Niemiec z nimi¹³. Poza tym żądanie wypłaty odszkodowań przez Polskę podważałoby sens przeprowadzonych po II wojnie światowej działań reparacyjnych, a w konsekwencji unieważniłoby deklarację o zrzeczeniu się prawa do reparacji i spowodowałoby odnowienie

¹¹ *Orzeczenie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego w sprawie skargi konstytucyjnej przeciwko ustawie z 16 grudnia 1991 r. o polsko-niemieckim traktacie z 14 listopada 1990 r. o potwierdzeniu granicy*, [w:] *Problem reparacji...*, s. 541.

¹² Szerzej: S. Salzborn, *Heimatrecht und Volksturnkampf. Aussenpolitische Konzepte der Vertriebenenverbände und ihre praktische Umsetzung*, Hannover 2001.

¹³ E. Cziomer, *Polityka zagraniczna Niemiec. Kontynuacja i zmiana po zjednoczeniu ze szczególnym uwzględnieniem polityki europejskiej i transatlantyckiej*, Warszawa 2005, s. 266.

roszczeń odszkodowawczych. W przededniu wejścia Polski do Unii Europejskiej szczególnie niepokój w Polsce wywołały działania Powiernictwa Pruskiego, które poinformowało o rozpoczęciu przygotowań do złożenia pozwów przed sądami w USA. Nawet wspólna deklaracja prezydentów Polski i Niemiec, w której znalazło się stwierdzenie, że „nie mogą mieć więcej miejsca materialne roszczenia, wzajemne oskarżenia i przeciwstawianie sobie doznanych strat i popełnionych przestępstw”¹⁴ nie powstrzymała bezzasadnych na gruncie prawa międzynarodowego roszczeń. Brak jednoznacznego stanowiska rządu federalnego w tej kwestii dodatkowo komplikował sytuację i prowokował stronę polską do oskarżania Niemców m.in. o próby przeinaczania faktów historycznych.

Oświadczenie kanclerza Schrödera z 1 sierpnia 2004 r., wygłoszone w Warszawie podczas uroczystości 60. rocznicy Powstania Warszawskiego uznano za deklarację idącą we właściwym kierunku. Schröder wówczas stwierdził, że

nie może być miejsca dla odszkodowawczych roszczeń z Niemiec, które przeznaczałyby historię. Związane z drugą wojną światową kwestie majątkowe nie są dla obu rządów tematem w niemiecko-polskich stosunkach. Ani rząd federalny, ani żadne poważne siły polityczne w Niemczech nie popierają indywidualnych roszczeń, w przypadkach gdy są one mimo wszystko wysyłane. To stanowisko rząd federalny będzie prezentował także przed międzynarodowymi trybunałami¹⁵.

Wielu autorów podkreślało jednak, że oświadczenie Schrödera było sprzeczne z postępowaniem Ministerstwa Finansów, które od 2003 r. w wielu pismach do wypędzonych i późnych przesiedleńców potwierdzało, iż Niemcy nie zrezygnowały z indywidualnych roszczeń majątkowych i osoby te mogą składać pozwy do sądów w danym państwie bądź do sądów międzynarodowych, aby uzyskać prawo do swojej własności, mimo że ich uzyskanie jest mało prawdopodobne. Od późnych przesiedleńców domagano się zwrotu uzyskanej w dawnej RFN rekompensaty finansowej w ramach Federalnego Urzędu Wyrównawczego, jeśli nie dysponują odpowiednimi zaświadczeniami o przekazaniu majątku władzom lub osobom prywatnym w Polsce.

Działania podjęte przez ministerstwo doprowadziły do napięcia politycznego w stosunkach polsko-niemieckich, dlatego też aby załagodzić sytuację Federalny Urząd Wyrównawczy w komunikacie z 23 września 2004 r. wyjaśnił, że urzędy wyrównawcze nie wzywają pobierających świadczenia wyrównawcze lub ich następców do dochodzenia w Polsce roszczeń z tytułu własności i innych, lecz reagują jedynie na istniejące stosunki własnościowe¹⁶.

¹⁴ *Deklaracja Gdańska prezydenta RFN Johanna Raua i prezydenta RP Aleksandra Kwaśniewskiego w sprawie osób wysiedlonych, zmuszonych do ucieczki i wypędzonych w Europie, 29 października 2003*, [w:] *Polska–Niemcy...*, s. 380.

¹⁵ *Wystąpienie kanclerza RFN Gerharda Schrödera podczas koncertu zamykającego obchody 60. rocznicy wybuchu powstania warszawskiego, 1 sierpnia 2004*, [w:] *Polska–Niemcy...*, s. 382; M. Frankowska, *Oświadczenie Gerharda Schrödera złożone 1 sierpnia 2004 r. w Warszawie w świetle prawa międzynarodowego*, [w:] *Transfer...*, s. 201–227.

¹⁶ J. Kranz, *Polsko-niemieckie cienie przeszłości*, „Sprawy Międzynarodowe” 2005, nr 1, s. 27.

Słusznie zauważył J. Kranz, że późni przesiedleńcy zdecydowani odzyskać majątek w Polsce, podejmą takie starania niezależnie od tego, czy będą musieli zwracać świadczenia wyrównawcze. Natomiast osoby, które nie mają takiego zamiaru bądź ich szanse na odzyskanie majątku są niewielkie, działania niemieckich urzędów skłaniają do dochodzenia swoich spraw majątkowych w polskich sądach. Zwrot świadczenia nie daje jednak podstaw do zwrotu nieruchomości w Polsce, ponieważ jej odzyskanie zależy od prawa polskiego.

Odnosząc się do warszawskiego przemówienia kanclerza, szefowa BdV Erika Steinbach zarzuciła Schröderowi składanie deklaracji bez pokrycia, ponieważ według niemieckich pozycji prawnych, rząd federalny nie może zrezygnować z roszczeń indywidualnych wypędzonych bądź późnych przesiedleńców. Oparte są one zarówno na Ustawie o Wyrównaniu Szkód (*Lastenausgleichsgesetz*) z 1952 r. („Szkoda wynikająca z «wypędzenia» jest główną przesłanką przyznania świadczeń” – par. 12; ustawa ta gwarantuje byłym właścicielom ochronę z art. 14 UZ), jak i znowelizowanej Ustawie o Wypędzonych (*Vertriebenen-zuwendungsgesetz*) dla byłej NRD z 1994 r.

Na konferencji prasowej w Berlinie 6 sierpnia 2004 r. Steinbach zdystansowała się od działań Powiernictwa Pruskiego i stwierdziła, że jest gotowa do przyjęcia opcji zerowej¹⁷, której istota polega na tym, że rząd federalny miałby uznać roszczenia odszkodowawcze niemieckich wypędzonych, zaś oni mieliby się zrzec wszelkich roszczeń materialnych¹⁸.

W podobnym tonie utrzymane było jej wystąpienie 4 września 2004 r., kiedy to ponownie oficjalnie odcięła się od wszelkich roszczeń odszkodowawczych wypędzonych pod adresem Polski i innych państw. Natomiast Schröderowi zarzuciła podwójną moralność. Stwierdziła, że z jednej strony rząd federalny zwrócił uwagę wypędzonych na otwartą drogę prawną w realizacji roszczeń odszkodowawczych, a z drugiej zaś kanclerz zapewnił w Warszawie, iż nie wesprze tych roszczeń i niemiecki rząd zaprezentuje takie stanowisko także przed międzynarodowymi trybunałami. E. Steinbach zaproponowała kanclerzowi Schröderowi poszukiwanie wewnętrznie-niemieckiego rozwiązania spraw majątkowych wypędzonych, tj. przejęcia przez rząd federalny odpowiedzialności za roszczenia odszkodowawcze wypędzonych¹⁹.

Analizując możliwość przejęcia odpowiedzialności za roszczenia odszkodowawcze wypędzonych przez rząd federalny należy przypomnieć, że o ile Niemcy stoją na stanowisku, że wysiedlenia i konfiskaty mienia niemieckiego w oparciu o umowę poczdamską były bezprawne, o tyle rząd RFN nie występował w tej sprawie z roszczeniami wobec Polski. Wydaje się mało prawdopodobne, żeby rząd niemiecki miał wypłacać wysiedlonym odszkodowania, tym bardziej, że nigdy się do tego nie zobowiązał i nie widzi takiej potrzeby, a wysiedleni Niemcy otrzyma-

¹⁷ Zrozumienie ważniejsze od pieniędzy, „Rzeczpospolita”, 7–8 VIII 2004, s. A4.

¹⁸ Zob.: J. Kranz, K. Bachmann, *Die Nulloption scheint ein Faktum zu sein: Bemerkungen zum deutsch-polnischen Reparationsstreit*, „Reports & Analyses” 2004, nr 11, www.csm.org.pl.

¹⁹ Nowe oblicze Eriki Steinbach, „Rzeczpospolita”, 6 IX 2004, s. A8.

li świadczenia wyrównawcze²⁰. Wspomniana powyżej aktywność Powiernictwa Pruskiego, zapowiadającego występowanie wobec państwa polskiego roszczeniami restytucyjno-odszkodowawczymi, w Polsce wywołała m.in. reakcję w postaci uchwały Sejmu RP z 10 września 2004 r. „W sprawie praw Polski do niemieckich reparacji wojennych oraz w sprawie bezprawnych roszczeń wobec Polski i obywateli polskich wysuwanych w Niemczech”²¹. Uchwała zawierała:

- stwierdzenie, że „Polska nie otrzymała dotychczas stosownej kompensaty finansowej i reparacji wojennych za olbrzymie zniszczenia oraz straty materialne i niematerialne spowodowane przez niemiecką agresję, okupację, ludobójstwo i utratę niepodległości przez Polskę” oraz wezwanie rządu RP „do podjęcia stosownych działań w tej materii”,
- oświadczenie, że „Polska nie ponosi żadnych zobowiązań finansowych wobec obywateli RFN wynikających z II wojny i jej następstw”,
- wezwanie rządu RP „do przedstawienia opinii publicznej szacunku strat materialnych i niematerialnych poniesionych przez państwo polskie i jego obywateli w wyniku II wojny światowej”,
- apel „do władz RFN o uznanie bezzasadności i bezprawności niemieckich roszczeń odszkodowawczych przeciwko Polsce oraz o zaprzestanie kierowania obywateli niemieckich na drogę sądową lub administracyjną przeciwko Polsce”.

Powyższa uchwała spotkała się z chłodnym przyjęciem polityków i komentatorów niemieckich²². Podkreślano, że polskie roszczenia dotyczące reparacji nie mają podstaw prawnych, ponieważ zrzeczenie się ich 23 sierpnia 1953 r.²³ z punktu widzenia prawa międzynarodowego miało charakter ostateczny²⁴.

Należy też dodać, że zrzeczenie się roszczeń potwierdził wiceminister spraw zagranicznych PRL Jan Winiewicz podczas rokowań nad układem normalizacyjnym z RFN w listopadzie 1970 r.

Rząd polski odciął się od roszczeń zawartych w uchwale Sejmu. 14 września 2004 r. minister spraw zagranicznych Włodzimierz Cimoszewicz²⁵ w specjalnym oświadczeniu przypomniał, że „sprawa reparacji wojennych jest zamknięta”, zwracając przy tym uwagę na brak możliwości „dochodzenia indywidualnych roszczeń niemieckich w jakichkolwiek sądach, ani przed polskimi sądami, ani na pewno

²⁰ J. Kranz, *op. cit.*, s. 28.

²¹ *Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie praw Polski do niemieckich reparacji wojennych oraz w sprawie bezprawnych roszczeń wobec Polski i obywateli polskich wysuwanych w Niemczech, 10 września 2004*, [w:] *Problem reparacji...*, s. 621.

²² M. Heuser, *Polnisches Parlament fordert Reparationsleistungen von Deutschland*, www.wsws.org (29 X 2004).

²³ *W dniu 23 sierpnia 1953 r. Rada Ministrów PRL przyjęła uchwałę noszącą tytuł: „Oświadczenie rządu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej”, dotyczącą zrzeczenia się z dniem 1 stycznia 1954 roku spłaty odszkodowań na rzecz Polski*, [w:] *Problem reparacji...*, s. 269–271.

²⁴ J. Sandorski, *Zrzeczenie się w 1953 r. przez Polskę reparacji wobec Niemiec w świetle prawa międzynarodowego*, [w:] *Problem reparacji...*, s. 123–155.

²⁵ Wypowiedź ministra spraw zagranicznych W. Cimoszewicza dotycząca problematyki roszczeń w stosunkach polsko-niemieckich, 14 IX 2004, www.msz.gov.pl.

przed niemieckimi sądami, ani przed sądami europejskimi, ani, jak to czasami w medialnych rozważaniach czy komentarzach się również pojawia, w postaci pewnego pytania, przed sądami państw trzecich, np. przed sądami amerykańskimi”. Ponadto podkreślił, że strona polska odrzuca „jakakolwiek myśl o możliwości przedstawiania roszczeń niemieckich w stosunku do Polski, zarówno z powodów natury prawnej, jak i oczywistych powodów natury moralnej i historycznej, związanych z elementarnym poczuciem sprawiedliwości”.

Warto w tym kontekście przywołać także stanowisko rządu polskiego z 19 października 2004 r. w sprawie projektu uchwały Sejmu RP w sprawie uznania deklaracji z 1953 r. o zrzeczeniu się przez Polskę reparacji wojennych za nieobowiązującą. W tym stanowisku rząd powołał się na stanowisko wcześniejsze, z 13 lipca 2004 r. i stwierdził, że „Oświadczenie Rządu PRL z 23 sierpnia 1953 r. o zrzeczeniu się przez Polskę reparacji wojennych Rząd RP uznaje za obowiązujące”, bowiem „Polska uznaje za ważne i wiążące umowy międzynarodowe zawarte tak w latach międzywojennych, jak i po 1944 r. oraz wynikające z nich zobowiązania”. Rząd uznał, iż „Oświadczenie z 23 sierpnia 1953 r. o zrzeczeniu się reparacji wojennych było podjęte zgodnie z ówczesnym porządkiem konstytucyjnym, a ewentualne naciski ze strony ZSRR nie mogą być uznane za groźbę użycia siły z pogwałceniem zasad prawa międzynarodowego, wyrażonych w Karcie Narodów Zjednoczonych”²⁶.

Istotne z punktu widzenia wspólnej strategii Polski i Niemiec, dotyczącej postępowania w obliczu składania przez Niemców wniosków roszczeniowych przed sądami międzynarodowymi, w szczególności europejskimi – w Luksemburgu i Strasburgu – miało spotkanie szefów rządów obu państw we wrześniu 2004 r. w Krakowie. Uzgodniono wówczas utworzenie międzyrządowej komisji prawników niemieckich i polskich, której zadaniem miało być przygotowanie wspólnej strategii postępowania wobec niemieckich pozwów.

J. Barcz i J. A. Frowein przedstawili 2 listopada 2004 r. wyniki swoich badań w formie opinii prawnej zatytułowanej *Ekspertyza w sprawie roszczeń z Niemiec przeciwko Polsce w związku z drugą wojną światową*²⁷, według której „roszczenia indywidualne niemieckich obywateli z tytułu wywłaszczeń na polskich ziemiach zachodnich i północnych nie istnieją na płaszczyźnie prawa międzynarodowego, ani w myśl prawa niemieckiego albo polskiego”.

W ekspertyzie Barcza i Froweina, doceniono wagę warszawskiej deklaracji Schrödera, uznając ją za jednostronne, wiążące oświadczenie państwa:

Od czasu oświadczenia kanclerza federalnego z 1 sierpnia 2004 r., dochodzeniu roszczeń na płaszczyźnie prawa międzynarodowego sprzeciwia się wiążące z punktu widzenia prawa międzynarodowego oświadczenie, złożone w imieniu Niemiec.

²⁶ J. Sandorski, *op. cit.*, s. 154.

²⁷ J. Barcz, J. A. Frowein, *Ekspertyza w sprawie roszczeń z Niemiec przeciwko Polsce w związku z drugą wojną światową, 2 listopada 2004*, „Sprawy Międzynarodowe” 2005, nr 1, s. 110–138.

Stwierdzono również, że

zasadnicza treść wymowy oświadczenia polega na tym, że rząd federalny jednoznacznie wyklucza dochodzenie roszczeń międzypaństwowych Niemiec w stosunku do Polski, że traktuje on takie roszczenia jako pozbawione podstaw prawnych (*rechtsgrundlos*) oraz że w żadnym razie nie będzie popierał indywidualnych żądań związanych ze wskazanymi zdarzeniami.

Ponadto Barcz i Frowein wskazali, że pozbawione szans na powodzenie jest postępowanie przeciwko Polsce przed Trybunałem w Strasburgu, wszczęte przez Niemca, który utracił swoją własność w roku 1945 lub bezpośrednio potem na Ziemiach Odzyskanych. Wynika to z faktu, że jurysdykcja Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC) w stosunku do Polski obejmuje okres od przystąpienia Polski do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka w 1993 r. W przypadku złożenia skargi na Polskę w ETPC zostanie ona odrzucona w postępowaniu uproszczonym. Ze względu na *ratione temporis* Trybunał uzna brak swojej właściwości, ponieważ skarga dotyczy wydarzeń sprzed przystąpienia Polski do Konwencji.

Powyższa ekspertyza zajmowała się problemami prawnymi, dotyczącymi restytucji i odszkodowania za wywłaszczenie dokonane bez odszkodowania na Ziemiach Zachodnich i Północnych i w opinii W. Góralskiego, była rewolucyjna z trzech powodów:

- po pierwsze, ze względu na postawienie tezy, że niemieckie roszczenia restytucyjno-odszkodowawcze w związku z II wojną światową nie istnieją w żadnym z systemów prawnych, a więc ani w prawie międzynarodowym, ani w krajowym prawie niemieckim, ani polskim,
- po drugie, ze względu na zastosowanie klauzuli układu przejściowego z 1952 r., zawartego między zachodnimi aliantami a RFN o zakazie podnoszenia roszczeń w związku z konfiskatą niemieckiego majątku za granicą, do przewłaszczenia przez państwo polskie niemieckiego majątku na byłych wschodnich obszarach Rzeszy Niemieckiej,
- po trzecie, ze względu na reinterpretację orzecznictwa FTK (ukierunkowanego na utrzymanie przekonania o tym, iż problem niemiecki po II wojnie światowej nie został jeszcze ostatecznie uregulowany), które „zestarzało się” w świetle ostatecznej regulacji pokojowej z 1990 r. odnoszącej się zarówno do problemów terytorialnych, granicznych, jak i majątkowych²⁸.

W opinii J. Kranza, ekspertyza Barcza i Froweina jest niezwykle istotna, ponieważ wynikają z niej wskazówki i interpretacje dla środowisk prawniczych oraz politycznych w Niemczech, pozwalające odrzucić ewentualną skargę konstytucyjną na tle wypowiedzi kanclerza Schrödera i zamknąć tym samym od strony prawnej wszelkie pojawiające się w Niemczech wątpliwości²⁹.

²⁸ W. Góralski, *Polsko-niemiecka wspólnota interesów. Geneza, dokonania, zagrożenia*, [w:] *Polska-Niemcy...*, s. 340–341; idem, *Znaczenie ekspertyzy Barcz-Frowein w sprawie roszczeń z Niemiec przeciwko Polsce w związku z II wojną światową dla stosunków polsko-niemieckich*, [w:] *Transfer...*, s. 229–279.

²⁹ J. Kranz, *op. cit.*, s. 31.

Równie ciekawą analizę dotyczącą roszczeń odszkodowawczo-restytucyjnych przeprowadził Burkhard Hess³⁰, z której wynikają następujące wnioski:

- szanse powodzenia skarg niemieckich wypędzonych w Niemczech, Polsce albo w USA są znikome, zaś żądania reparacji od Niemiec przez stronę polską są wykluczone na gruncie prawa międzynarodowego,
- indywidualne roszczenia wysiedlonych Niemców kierowane do polskich rządów będą z dużym prawdopodobieństwem odrzucone z powodu braku podstaw prawnych; realną szansę na odszkodowanie lub zwrot własności mają tylko późni przesiedleńcy,
- skargi przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka w Strasburgu mają nikłe szanse na powodzenie, ponieważ wywłaszczenia dokonane po II wojnie światowej znajdują się poza zastosowaniem Konwencji o Prawach Człowieka,
- również zbiorowe pozwy przesyłane do USA wzorem doświadczeń związanych z procesami o holokaust nie będą przyjmowane w amerykańskich sądach, ponieważ brak jest bezpośredniego odniesienia wywłaszczeń do USA, a Niemcy oświadczyły, że nie będą w tej sprawie interweniować,
- debata dotycząca odszkodowań jest problemem bardziej społecznym niż prawniczym, dlatego nie powinna być rozwiązywana przed sądami, lecz w ramach społecznego dialogu.

Ogólnie można stwierdzić, że na temat roszczeń restytucyjno-odszkodowawczych wysiedlonych Niemców przeprowadzono szereg analiz i za każdym razem konkluzje są inne. Część niemieckich ekspertów w dziedzinie prawa międzynarodowego i europejskiego uważa, że proces przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka skończy się po myśli wypędzonych, jeżeli uda się udowodnić, że powojenne wywłaszczenia były nie tylko sprzeczne z prawem międzynarodowym, ale i nieważne. To jest raczej mało prawdopodobne³¹.

Podstawowym argumentem przywoływanym przez prawników Powiernictwa Pruskiego jest stwierdzenie, że wywłaszczenia muszą mieć podstawę prawną i musi im towarzyszyć zadośćuczynienie. Mogą się przykładowo odbywać na podstawie umów międzynarodowych. Do 1953 r. Niemcy zawarli takie umowy z większością państw zachodnich. Niemcy argumentują również, że Polska pod naciskiem ZSRR zrzekła się prawa do reparacji tylko wobec NRD, ale nie całych Niemiec³².

Do kolejnego wzrostu napięcia w stosunkach polsko-niemieckich przyczyniła się zapowiedź realizacji przez Powiernictwo Pruskie skargi obywateli niemieckich. 15 grudnia 2006 r. złożyło ono w Europejskim Trybunale Praw Człowieka w Strasburgu skargi, które dotyczą majątków Niemców, przesiedlonych przed 1950 rokiem

³⁰ B. Hess, *Geschichte vor den Richter! Entschädigungsfragen im deutsch-polnischen Verhältnis*, „DGAPanalyse” 2005, nr 1.

³¹ R. Kirbach, *Musieliby przyjechać tu czołgami*, „Die Zeit”, 27 V 2004, przedruk w „Forum”, 7–13 VI 2007, s. 23.

³² J. Giziński, W. Korzycki, *Z historii do sądu*, „Newsweek”, 15 VIII 2004, s. 10–12.

z rejonu Śląska oraz Warmii i Mazur³³. Domagają się oni zwrotu majątków, które oni lub ich rodziny stracili po II wojnie światowej bądź adekwatnego odszkodowania. Drugim etapem podejmowanych przez Powiernictwo Pruskie działań ma być skarga złożona w imieniu dwudziestoosobowej grupy przesiedleńców, którzy opuścili Polskę w latach 70. i 80. XX w.

Mimo opinii ekspertów w dziedzinie prawa międzynarodowego i europejskiego o bezzasadności niemieckich skarg do Trybunału w Strasburgu i potwierdzenia przez kanclerz Angelę Merkel w marcu 2007 r., że „pozwy Powiernictwa Pruskiego nie mają żadnego poparcia mojego rządu i nigdy tego poparcia nie dostaną”³⁴, pro-rządowe media, niektórzy prawnicy posłowie oraz przedstawiciele polskiego rządu uciekali się do retoryki wrogiej wobec Niemiec i podtrzymywali w polskim społeczeństwie stan napięcia spowodowany działaniami Powiernictwa Pruskiego.

Pod koniec 2007 r. do sądu administracyjnego w Berlinie wpłynęły cztery pozwy przedstawicieli Powiernictwa Pruskiego przeciwko rządowi RFN. Ich celem jest zmuszenie rządu do zapewnienia skarżącym „ochrony dyplomatycznej”, co zapewne oznacza reprezentowanie ich w sporach majątkowych z Polską. Powyższe pozwy zostaną prawdopodobnie odrzucone, ponieważ już wielokrotnie zostało stwierdzone, że

Republika Federalna Niemiec nie będzie zgłaszała pod adresem Polski żadnych roszczeń majątkowych na płaszczyźnie prawa międzynarodowego, które mogłyby być dochodzone w ramach ochrony dyplomatycznej z tytułu szkód wyrządzonych obywatelom niemieckim.

Reasumując dotychczasowe rozważania należy stwierdzić, że roszczenia Niemców wysiedlonych po II wojnie światowej w oparciu o normy poczdamskie są całkowicie bezzasadne. Rozstrzygając o legalności przejęcia majątku niemieckiego przez państwo polskie, należy przywoływać stan prawny obowiązujący w chwili przejmowania tego mienia, zamiast powoływać się na późniejsze akty prawne zarówno międzynarodowe, jak i wewnętrzne, nieodnoszące się bezpośrednio do konsekwencji II wojny światowej.

Problem roszczeń rewindykacyjnych tzw. późnych przesiedleńców

Z omówionej powyżej ekspertyzy Barcza i Froweina wyłączona została kwestia zasadności ewentualnych roszczeń odszkodowawczo-restytucyjnych ze strony tzw. późnych przesiedleńców (*Spätaussiedler*). Należy podkreślić, że o ile problemy dotyczące wysiedlenia ludności niemieckiej i przewłaszczenia jej majątków, reparacji wojennych oraz odszkodowań zostały już wcześniej rozwiązane przez

³³ *Na co dziś liczą wypędzeni*, „Rzeczpospolita”, 18 XII 2006, s. A5; S. Raabe, *Die Klagen der „Preussischen Treuhänder”*. Zwischen politischer Hysterie und rechtlichen Fragen, www.kas.pl (6 II 2007).

³⁴ Przemówienie Kanclerz Federalnej Angeli Merkel na Uniwersytecie Warszawskim, 16 marca 2007, [w:] *Polska–Niemcy...*, s. 385.

implementację umowy poczdamskiej³⁵, o tyle spory o odszkodowania cywilno-prawne późnych przesiedleńców dotyczące ich obywatelstwa i majątków, negatywnie oddziałują na stosunki polsko-niemieckie.

Do osób (określanych jako późni przesiedleńcy), które w latach 70. i 80. XX w. zrzucały się na obywatelstwo polskie wykazując swoją przynależność do narodu niemieckiego i wyjechały z Polski do RFN i NRD, miał zastosowanie początkowo dekret o majątkach opuszczonych i poniemieckich, a następnie ustawa z 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach. Wyjeżdżając z Polski, utraciwszy lub mając utracić obywatelstwo, osoby te straciły również prawo własności nieruchomości, które z mocy samej ustawy nabywał Skarb Państwa³⁶.

W „Informacji rządu PRL”, będącej załącznikiem do „Układu między PRL i RFN o podstawach normalizacji ich stosunków wzajemnych” z 7 grudnia 1970 r., wyrażono pogląd, że w Polsce mieszka określona liczba osób pochodzenia niemieckiego, która zgodnie z polskimi przepisami może ubiegać się o wyjazd na pobyt stały do RFN w ramach tzw. akcji łączenia rodzin. Na podstawie jednostronnej zgody rządu PRL, do Niemiec zachodnich mogło wyjechać około 30 tys. osób, które starały się o taką możliwość. Kolejne 125 tys. osób pochodzenia niemieckiego wyjechało do RFN na pobyt stały w oparciu o „Zapis protokolarny” z 1975 r. Również wyjazdy osób pochodzenia niemieckiego do Niemiec wschodnich opierały się na umowach między PRL a NRD³⁷.

Strona niemiecka akceptowała, że podstawą prawną do zezwolenia dotyczącego zmiany obywatelstwa osób wyjeżdżających na stałe poprzez tzw. dokument podróży, jest uchwała Rady Państwa z 16 maja 1956 r. w sprawie zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego repatriantom niemieckim³⁸. Nie była ona oficjalnie opublikowana, chociaż po pierwsze, zezwalała „na zmianę obywatelstwa polskiego na niemieckie obywatelom polskim, którzy opuścili lub opuszczają obszar Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i udali się lub udadzą jako repatrianci do Niemieckiej Republiki Demokratycznej lub Niemieckiej Republiki Federalnej”, po drugie, ustalała, że „zezwolenie rozciąga się na dzieci pozostające pod władzą rodzicielską osób określonych w ust. 1, które wraz z rodzicami opuścili lub opuszczają obszar Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej”, po trzecie, stwierdzała, że „osoby wymienione w ust. 1 i 2 tracą obywatelstwo polskie po przekroczeniu granicy Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej”³⁹. W literaturze przedmiotu podkreśla się

³⁵ W. Góralski, *op. cit.*, s. 346.

³⁶ Por. M. Muszyński, *Prawnomiędzynarodowe podstawy...*; L. Obara, P. Tychlerek, *O roszczeniach tzw. późnych przesiedleńców*, „Rzeczpospolita”, 13 V 2008, s. C7.

³⁷ K. Skubiszewski, *Zachodnia granica Polski w świetle traktatów*, Poznań 1975; S. Jankowiak, M. Sora, *Polityka władz polskich wobec osób ubiegających się o zgodę na wyjazd na pobyt stały z Polski do Niemiec w latach 1950–1984*, [w:] *Transfer...*, s. 49–80.

³⁸ W. Czaplinski, *op. cit.*, s. 134–135; J. Barcz, *Problem utraty obywatelstwa polskiego przez emigrantów z Polski do Republiki Federalnej Niemiec na podstawie uchwały Rady Państwa nr 37/56*, [w:] *Transfer...*, s. 115–159.

³⁹ *Uchwała nr 37/56 Rady Państwa z dnia 16 maja 1956 roku w sprawie zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego repatriantom niemieckim*, [w:] *Transfer...*, s. 464.

fakt, że w oparciu o tę uchwałę wiele osób, które zostały po II wojnie światowej zweryfikowani jako Polacy, utraciło obywatelstwo polskie w następstwie błędnej polityki ówczesnych władz PRL. Ostatecznie uchwała Rady Państwa nr 37/56 została uchylona 8 marca 1984 r.

Obecnie istnieje wiele wątpliwości natury prawnej, dotyczących zastosowania wobec późnych przesiedleńców norm o charakterze reparacyjnym. Znajduje to wyraz w orzecznictwie Sądu Najwyższego oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego. Należy tu stwierdzić, że istota tych orzeczeń polega na wyraźnym rozdzieleniu dwóch kwestii, mianowicie wysiedleń z Ziemi Zachodnich i Północnych, przyznanych Polsce na mocy umowy poczdamskiej (1945–1950) oraz późniejszych emigracji z Polski do NRD i RFN.

Ekspertki podkreślają, że pozwy późnych przesiedleńców w olbrzymiej większości przypadków nie dotyczą Niemców, ale rdzennych Polaków lub autochtonów. W tym kontekście sprawy własnościowe są bardzo trudne. Rozstrzygnięcie powyższych kwestii leży w gestii władz polskich, ponieważ nie jest to zagadnienie bezpośrednio związane z reparacjami, a wyjazdy tych osób odbywały się poza ramami postanowień poczdamskich. Obecnie sądy polskie badają kwestię zgodności z prawem zrzekania się obywatelstwa polskiego i majątku przy legalnym wyjeździe z Polski, pozostawienia majątku bez jakiegokolwiek dyspozycji lub pozbawienia majątku przy emigracji półlegalnej, np. w przypadku wyjazdu turystycznego i pozostania za granicą⁴⁰. Rozstrzygnięcia powyższych kwestii mogą skutkować umożliwieniem dochodzenia odszkodowania lub zwrotu majątku ze względu na brak przesłanki ustawowej, tj. nieskutecznej utraty obywatelstwa polskiego, po przeprowadzeniu indywidualnej procedury potwierdzenia posiadania obywatelstwa oraz obowiązkiem uwzględnienia późnych przesiedleńców w ustawie reprzywatyzacyjnej.

Sprawę dodatkowo komplikują zaniedbania Skarbu Państwa, tzn. brak wpisu do księgi wieczystej lub brak zamiany wieczystego użytkowania na własność. Właścicielami ujawnionymi w księgach wieczystych są często osoby, które w związku z wyjazdem utraciły prawo własności. Taki stan rzeczy ułatwia występowanie z pozwami do sądów i może doprowadzić do indywidualnych spraw wywłaszczenia, rozstrzyganych w sądach na poziomie państwo polskie–jednostka, a nawet wywołać jeszcze bardziej negatywne skutki ze względu na dyskusyjne podejście doktryny prawa do możliwości unieważnienia ksiąg wieczystych. W rezultacie możliwy jest nawet zwrot formalnemu, figurującemu w księdze wieczystej, niemieckiemu właścicielowi, przy odszkodowaniu dla obecnego posiadacza⁴¹.

Zgłaszający roszczenia do majątków powołują się na wyroki Sądu Najwyższego z 17 września 2001 r. (III RN 56/01) oraz z 13 grudnia 2005 r. (IV CK 304/05).

⁴⁰ J. Kranz, *op. cit.*, s. 26.

⁴¹ M. Muszyński, *Roszczenia majątkowe „wypędzonych” w prawie międzynarodowym*, „Sprawy Międzynarodowe” 2000, nr 3, s. 69–70.

W wyroku Sądu Najwyższego z 2001 r. wyrażono pogląd, że uchwała Rady Państwa z 1956 r., na mocy której osoby wyjeżdżające z PRL pozbawiane były obywatelstwa polskiego, była nieważna jako sprzeczna z Konstytucją PRL z 1952 r. oraz ustawą o obywatelstwie polskim z 15 lutego 1962 r. Sąd Najwyższy stwierdził, że

zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego powinno stanowić akt indywidualny, jednostkowy, skierowany do określonego adresata. [...] utrata obywatelstwa polskiego mogła nastąpić na podstawie indywidualnego zezwolenia na zmianę obywatelstwa – wydanego przez Radę Państwa i skierowanego do każdego ubiegającego się [...] indywidualnego zezwolenia na zmianę obywatelstwa wymaganego przez ustawę o obywatelstwie polskim nie mogła zastąpić generalna uchwała Rady Państwa⁴².

Kwestią, która wywołała duże poruszenie nie tylko wśród lokalnej społeczności na Mazurach, ale także stała się pretekstem do wysuwania przez niektórych polskich polityków roszczeń wobec Niemców, jest sprawa obywatelki Niemiec, Agnes T., która na mocy wyroku Sądu Najwyższego z 13 grudnia 2005 r. odzyskała ziemię i nieruchomości w Nartach (miejscowość na Mazurach). W 1977 r. wyjechała z Polski, a jej mieniem dysponowała gmina uważając, że przeszło na rzecz Skarbu Państwa. W Niemczech Agnes T. dostała odszkodowanie, które w 2001 r. zwróciła i zaczęła walczyć przed polskimi sądami o odzyskanie nieruchomości w Nartach. Nie wnikając w kwestie szczegółowe należy podkreślić, że Sąd Najwyższy orzekł, że

utrata własności nieruchomości [...] dotyczy jedynie tych osób, które po stwierdzeniu narodowości polskiej i uzyskaniu obywatelstwa polskiego zachowały własność nieruchomości należących do nich przed dniem 1 stycznia 1945 r., a następnie w związku z wyjazdem z kraju utraciły obywatelstwo polskie; nie dotyczy to następców prawnych tych osób⁴³.

Zatem w myśl prawa, Skarb Państwa mógł przejmować tylko nieruchomości osób, które zaraz po II wojnie światowej zdecydowały się przyjąć polskie obywatelstwo, ale później wyjechały z PRL. Nie dotyczy to jednak ich spadkobierców, ponieważ Agnes T. zanim wyemigrowała z Polski odziedziczyła mienie po ojcu, tzw. autochtonie.

Analizując orzeczenia Sądu Najwyższego można stwierdzić, że osoby wyjeżdżające z kraju nie utraciły obywatelstwa polskiego, ponieważ uchwała z 1956 r. była sprzeczna z Konstytucją PRL oraz ustawą o obywatelstwie polskim. Wobec tego nie utraciły również majątków i mogą dochodzić ich zwrotów bądź odszkodowania.

W kontekście roszczeń rewindykacyjnych późnych przesiedleńców, szczególnej wagi nabiera zamiar polskiego rządu w sprawie przyjęcia ustawy reprivatyzacyjnej. O pracach nad jej przygotowaniem poinformował premier Donald Tusk podczas wizyty w Izraelu na początku kwietnia 2008 r. Ustawa reprivatyzacyjna powinna zostać przyjęta do końca roku, aczkolwiek obecnie brak informacji o tym,

⁴² Wyrok z 17 września 2001 r., III RN 56/01, www.sn.pl/orzecznictwo/index.html.

⁴³ Wyrok z 13 grudnia 2005 r., IV CK 304/05, *ibidem*.

jaką część wartości majątku państwo mogłoby zwrócić. Rozważane są dwie możliwości: zwrot nieruchomości w naturze lub przekazanie wszystkim zainteresowanym rekompensat. Wstępnie wyliczono, że prawo do nich miałyby około 2 miliony osób.

Według doniesień prasowych, polski rząd z reprzywatyzacji zamierza wykluczyć polskich obywateli narodowości niemieckiej. W takiej sytuacji należy rozważyć, czy w przypadku uchwalenia ustawy reprzywatyzacyjnej przewidującej zwrot mienia zagarniętego w wyniku polityki gospodarczej władz komunistycznych, nieobjętej mienia wywłaszczonego w roku 1945 i wkrótce potem na Ziemiach Zachodnich i Północnych, nie pojawi się zarzut dyskryminacji w świetle Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.

Niemieccy eksperci są podzieleni w ocenie skutków prawnych ewentualnego wyłączenia z reprzywatyzacji Niemców wysiedlonych z Polski. W opinii części prawników możliwe jest wyznaczenie czasowych ram reprzywatyzacji, aczkolwiek nie można z ustawy reprzywatyzacyjnej wyłączać określonej grupy bez narażania się na oskarżenie o dyskryminację. Z kolei według J. Froweina, nie należy stawiać znaku równości pomiędzy wywłaszczeniem Niemców po II wojnie światowej a innymi wywłaszczeniami, dokonаныmi przez polskie władze komunistyczne. Zasada zabraniająca dyskryminacji, m.in. z powodu pochodzenia etnicznego, dopuszcza możliwość interpretacji wykluczającej wysiedlonych z Polski Niemców z reprzywatyzacji⁴⁴.

Według większości polskich ekspertów kwestia braku odszkodowania za wywłaszczenie wysiedlanych po wojnie Niemców z Ziemi Zachodnich i Północnych nie ma żadnego związku i nie powinna być łączona z działaniami reprzywatyzacyjnymi. Wyplata odszkodowań czy też nawet restytucja naturalna nieruchomości Niemcom wysiedlonym a objętych reprzywatyzacją, stanowiłaby podważenie postanowień umowy poczdamskiej. Natomiast ustawą powinny zostać objęte te osoby, którym władze PRL odmawiały statusu obywateli polskich, ponieważ nie ma przeszkód, aby oni bądź ich spadkobiercy ubiegali się o rehabilitację. Także osoby, które w sądach wywalczyły prawo do polskiego obywatelstwa powinny podlegać ustawie reprzywatyzacyjnej.

Podsumowanie

Z przeprowadzonej powyżej analizy wynikają następujące wnioski:

- 1) Problem części roszczeń cywilno-prawnych obywateli Niemiec wobec Polski pozostaje w ścisłym związku z wydarzeniami II wojny światowej oraz jej konsekwencjami.
- 2) Obecnie niektóre środowiska społeczno-polityczne w Niemczech negują fakt wywłaszczenia dokonanego przez władze polskie, podkreślając, że nie w pełni wiązało się ono z reparacjami wojennymi, ponieważ mogły one obejmować wyłącznie majątek państwowy, a nie prywatny.

⁴⁴ *Niemcy chcą zadośćuczynienia*, „Rzeczpospolita”, 17 IV 2008, s. A11.

3) Wiele analiz wskazuje na prawnie nieuzasadnione występowanie przez niemieckich wysiedlonych na podstawie unormowań poczdamskich z roszczeniami rewidkacyjnymi wobec Polski przed sądami europejskimi i amerykańskimi. Niemieckie roszczenia związane z II wojną światową są również bezzasadne w polskim oraz niemieckim prawie krajowym.

4) Problem roszczeń rewidkacyjnych późnych przesiedleńców jest pod względem prawnym trudniejszy dla Polski niż roszczenia wypędzonych, z uwagi na brak uporządkowania zapisów w księgach wieczystych, w których Niemcy figurują często jako właściciele nieruchomości. Rozwiązanie problemu odszkodowań indywidualnych bądź zwrotu nieruchomości tej grupie będzie wymagało podjęcia przez Polskę wielu działań, m.in. uwzględnienia ich w przygotowywanej ustawie reprywatyzacyjnej.

Gerhard Besier

WPLYW AUTORYTARNYCH I TOTALITARNYCH REŻIMÓW NA STOSUNKI POLSKO-NIEMIECKIE

Jakiś czas temu brałem udział w „Warsztatach z historii Węgier w XX wieku”. Znany węgierski historyk i członek budapeszteńskiej Akademii Nauk, László Borhi, swoją wypowiedź rozpoczął od wspomnienia traktatu pokojowego w Trianon z czerwca 1920 r. i ubolewania, że Węgry straciły wówczas dwie trzecie swojego dawnego terytorium. Zamieszkiwały go bowiem 3 miliony Madziarów, tj. ludności pochodzenia węgierskiego – przy zaledwie 7 milionach wszystkich Węgrów zamieszkujących ojczyznę, grupa ta stanowiła więc jedną trzecią ludności etnicznej. To oczywiste, że takie fakty przygnębiają. Z drugiej jednak strony należy przypomnieć, że istnieją realne powody, dla których zwycięskie państwa zdecydowały się okroić państwo węgierskie. Historyk nie mówił jednak o politycznych źródłach decyzji sił sprzymierzonych. Miast tego wysunął tezę, że w wyniku postanowień traktatu zniszczono potęgę gospodarczą Węgier i upokorzono cały naród.

Po upadku komunizmu, w pierwszym dziesięcioleciu, na Węgrzech wzniesiono przeszło 400 różnych pomników upamiętniających wydarzenia rewolucji z 1956 r. Większość z nich to krzyże, pamiątkowe kamienie, pocięte flagi¹, ale także drewniany pomnik nagrobny utrzymany w tradycji transylwańskiej². W związku z akcją usuwania pomników i posągów komunizmu pojawił się również pomysł stworzenia parku pomników. Zrealizowano go poza granicami Budapesztu i otwarto jesienią 1993 r.

¹ Rewolucjoniści wycinali symbole komunistyczne z flag – praktyka ta była stosowana w wielu krajach komunistycznego bloku wschodniego.

² Por. H. Nyssönen, *Der Volksaufstand von 1956 in der ungarischen Erinnerungspolitik*, „Zeitschrift für Geschichtswissenschaft” 1999, nr 47 (10), s. 931.

Przy wejściu znajduje się tablica z cytatem z jednego z wierszy Gyuli Illyésa: „Tyrania jest również w tobie”. W parku postawiono posągi, które stały w miejscach publicznych, póki nie usunięto ich z woli władz lokalnych. Wszystkie pomniki są autentyczne i nawiązują do lat 1919–1956. Odwiedzający park mają wrażenie, że pod władzą komunistów Węgry doświadczyły zbiorowego męczeństwa. Zupełnie ukryto tu natomiast ostatnią, długą fazę węgierskiego komunizmu – czasy Kádára³.

Niemal dziesięć lat później, w lutym 2002 r. otwarto „Dom terroru” – miejsce, które miało przypominać społeczeństwu historię dyktatury na Węgrzech⁴. To nie przypadek, że na siedzibę „Domu terroru”⁵ wybrano okazały XIX-wieczny budynek przy bulwarze Andrásy`ego: w latach 1937–1945 rezydowali w nim węgierscy faszyci, a później (1945–1965) mieściły się biura węgierskiego urzędu bezpieczeństwa. Wystawy historyczne w „Domu terroru” wykazują ściśle powiązania między terrorem nazistów i komunistów i sugerują ciągłość między tymi dwoma systemami rządów. Wystawa przedstawia fakty w ujęciu chronologicznym: od chwili, gdy Węgry coraz bardziej uzależniały się od Rzeszy Niemieckiej aż do pełnej utraty suwerenności. Węgrów przedstawia się tu jako ofiary⁶ nazizmu i komunizmu, pada twierdzenie, że „okres terroru faszystowskiego równał się terrorowi komunistycznemu”⁷. Wewnętrzne uwikłanie narodu w zbrodnie obydwu reżimów nie zostało jednak wspomniane⁸.

Współcześni historiografowie węgierscy spoglądają inaczej na historię, kładąc nacisk na kwestie traktatu z Trianon, rolę Węgień w II wojnie światowej, reżim Horthy`ego oraz erę Kádára. Wbrew krytycznym analizom historycznym, kult Horthy`ego nadal na Węgrzech istnieje – fakt ten dał się zauważyć zwłaszcza w 1993 r., podczas przeniesienia jego szczątków z Portugalii do rodzinnego miasta. Biorąc pod uwagę fakt, że 20% dorosłej ludności kraju należało do Węgierskiej Partii Socjalistycznej, historycy zastanawiają się, czy przypadkiem – wbrew dzisiejszym deklaracjom – znaczny odsetek Węgrów nie akceptował metod i celów komunizmu. Bada się również powody kryzysu i upadku reżimu Kádára. Publiczne debaty historyczne są pod wielkim wpływem aktualnie prowadzonej polityki. Nie tylko przeniesienie szczątków Horthy`ego, ale również ponowny pochówek Imre Nagya i Józsefa Mindszenty`ego odegrały ważną rolę aktów symbolicznych, koniecznych do ustanowienia nowego konsensusu narodowego.

Węgry – w myśl tekstu towarzyszącemu pamiątkowej wystawie w buda-peszteńskim „Dom terroru” – starali się chronić swoją ludność żydowską. Jednak

³ Por. É. Kovács, *Das Zynische und das Ironische. Zum Gedächtnis des Kommunismus in Ungarn*, „Transit” 2006, nr 30, s. 88–106.

⁴ Por. „Review Retroactive Justice” 2004, s. 277 nast.

⁵ É. Kovács, *op. cit.*, s. 97 i nast.

⁶ Na temat postrzegania bycia ofiarą jako części nacjonalizmu węgierskiego do dnia dzisiejszego, zob.: A. Pelinka, Á. Horthy et al., „Europäische Rundschau. Vierteljahreszeitschrift für Politik, Wirtschaft und Zeitgeschichte” 2007, nr 35, s. 79–85.

⁷ A. Pók, *Geschichte im Transformationsprozeß Ungarns*, München 2006, s. 185.

⁸ Por. É. Kovács, *op. cit.*, s. 97–101.

węgierski historyk István Rév ma na ten temat inne zdanie: „Jednostka do specjalnych poruczeń Eichmanna – specjaliści do spraw deportacji, którzy towarzyszyli Eichmannowi po zajęciu Węgier w marcu 1944 r. – składała się z mniej niż 200 ludzi. Tak niewielka liczba żołnierzy wystarczyła do współpracy z agencjami węgierskimi. Pierwsze deportacje rozpoczęły się rankiem 15 V, a zakończyły 8 VI. W ciągu 65 dni [...] 437.000 Żydów przewieziono 147 pociągami; wszyscy, poza około 15.000, trafili do Auschwitz⁹. Innymi słowy, bez wsparcia ze strony Węgrów, Niemcy nie byłiby w stanie deportować tylu Żydów węgierskich.

Historia ma wpływ na współczesne stosunki Węgier ze Słowacją i Rumunią. Niedawno premier Węgier, Ferenc Gyurcsány odwołał swoją wizytę na Słowacji¹⁰. Z jakiego powodu? Jan Slota, słowacki polityk i członek radykalnej prawicowej Słowackiej Partii Narodowej, będącej częścią rządzącej koalicji, poddał druzgocącej krytyce słowacki podręcznik dla uczniów mniejszości węgierskiej na Słowacji. Powiedział, że na okładce podręcznika widać było wyłącznie węgierskie flagi oraz klauna siedzącego na koniu. Owym klaunem był wielbiony przez Węgrów król Stefan I Święty (969–1038), założyciel Królestwa Węgier. Sprawa jest absurdalna, lecz zniweczyła od dawna planowany szczyt, w którym pokładano wielkie nadzieje. Do dziś z powodu traktatu z Trianon istnieją napięcia między Węgrami a Słowacją. Słowacja przez mniej więcej tysiącletnie była częścią Węgier. To właśnie dlatego Fidesz – radykalna węgierska partia prawicowa oraz jej lider Viktor Orbán nadal uważają, że są odpowiedzialni za Słowaków i Rumunów pochodzenia węgierskiego. W oczach Słowaków i Rumunów pretensje te natomiast naruszają suwerenność ich krajów. To niewiarygodne, ale ta farsa rozgrywa się na scenie Unii Europejskiej w roku 2008! Co więcej, trwa zacięta rywalizacja między Węgrami a Słowacją spowodowana gospodarczymi sukcesami Słowacji. Od 2009 r. Słowacja będzie członkiem strefy euro: jest to marzenie, którego spełnienie jeszcze przez kilka lat nie będzie udziałem Węgrów.

Można się zastanawiać, dlaczego jest tu mowa o tym, jak Węgrzy i Słowacy kształtują swoją historię, podczas gdy tematem tego artykułu są stosunki polsko-niemieckie. Przede wszystkim chcę maksymalnie oddzielić ten temat od konkretnego kraju, by zapobiec uprzedzeniom. Nie powinniśmy bowiem myśleć w kategoriach bycia Węgrem, Niemcem czy Polakiem. Po drugie, chcę jasno podkreślić, że nie mówimy o historii narodu, ale o paradygmatach i obrazach, co samo z siebie może stanowić problem. Nie opanujemy tego tematu dopóty, póki myślenie nasze dotyczy narodowych paradygmatów oraz zbiorowości w rodzaju „Polaków”, „Niemców” czy „Węgrów”. Skoro jesteśmy w Unii Europejskiej, ostatnią kwestią, choć nie najmniej ważną, jest fakt, że nie możemy mówić o stosunkach bilateralnych zapomniawszy o stosunkach między wszystkimi krajami członkowskimi UE.

⁹ „Réview Retroactive Justice” 2004, s. 284. Zob. również: R. L. Brahm, *The Politics of Genocide. The Holocaust in Hungary*, Michigan 2000; Ch. Fenyvesi, *When Angels Fooled the World. Rescuers of Jews in Wartime Hungary*, Madison 2003.

¹⁰ Por. „Sächsische Zeitung”, 23 V 2008, s. 5.

Po zawarciu w grudniu 1970 r. traktatu przez Niemcy i Polskę, negocjacje między obydwojoma krajami nie układały się najlepiej. W tej sytuacji członkowie polskiego, komunistycznego, rządu w Warszawie zdecydowali się na kolejny ruch i zagranie kartą ofiar. W stosunku do Republiki Federalnej Niemiec polska polityka zagraniczna skoncentrowała się na niemieckiej winie oraz na poświęceniu narodu polskiego podczas II wojny światowej, a także na fakcie, że po zawarciu umowy obustronnej, polskie władze pozwoliły na emigrację tysięcy polskich obywateli pochodzenia niemieckiego¹¹.

Należy sobie tutaj zadać pytanie: kto cierpi z powodu historii? Jak dobrze wiadomo, po II wojnie światowej ogromna liczba Niemców musiała opuścić tereny, na których się urodzili i dorastali. Niektórzy z nich głosowali na narodowych socjalistów, inni nie. Niektórzy walczyli z „wrogiem” – narodem polskim, rosyjskim bądź jakimkolwiek innym. Od owych czasów minęło jednak 60 lat. A to znaczy, że większość ludzi, których wysiedlono w 1945 r. i którzy na własnej skórze doświadczyli owego potwornego losu, liczy obecnie co najmniej 65 lat. Pomimo tego organizacje na rzecz wypędzonych nie zakończyły działalności. Istnieją olbrzymie grupy politycznego nacisku wywierające znaczny wpływ na politykę niemiecką. Większość ich członków, w tym Erika Steinbach, nie należy do wypędzonych, są jedynie kontynuatorami rodzinnych tradycji. Głównym więc powodem ich konsekwencji w działaniu mogą być subsydia, jakie uzyskują od rządu Niemiec.

Po upadku bloku komunistycznego można było zaobserwować, jak dziesiątki stowarzyszeń i ugrupowań, które od dziesięcioleci funkcjonowały w Stanach Zjednoczonych dla podtrzymania wolności i demokracji w Europie Wschodniej, z dnia na dzień zniknęły. Organizacje założone w zupełnie innych warunkach historycznych i politycznych nie mają już bowiem podstaw dla swojej działalności. Mogłyby jedynie utrzymywać przy życiu dawne kontrasty.

Są tacy, którzy uważają za ważne utrzymywanie pamięci o miejscu, z którego się pochodzi z uwagi na istniejące więzy pomiędzy pochodzeniem a tożsamością. Argumentacja ta głosi, że w celu właściwego samopostregania i dla zachowania pewności siebie, ważne jest poczucie bycia Polakiem, Niemcem bądź kimkolwiek innym, trwanie w narodowych tradycjach i miłość ojczyzny. Nie zgadzam się z tym stanowiskiem, musimy bowiem pamiętać, że znaczne połacie Europy aż do XIX w. nie były państwami narodowymi oraz że występowały znaczne przesunięcia granic. Na przykład pojęcie „Niemiec” aż do 1871 r. było wyłącznie określeniem geograficznym, a nie nazwą państwa narodowego. Jednym z paradygmatów będących źródłem kłopotów jest utrwalenie momentu, w którym kraj osiągnął swoją największą ekspansję terytorialną: Wielkie Niemcy, Wielka Polska, Wielka Serbia, Wielka Węgry i tak dalej – koncentracja historiografii danego kraju na tych monumentalnych chwilach historii sugeruje, że tylko pech w czasach wojny zniszczył potężne państwo, a zadaniem obecnego pokolenia jest przywrócenie minionego splendoru.

¹¹ Vgl. PDD 1973, Dok. 57: Fragment des Protokolls aus der Sitzung des Politbüros zum Thema der Politik bezüglich der BRD, Warszawa, 4th April 1973, s. 161–163.

Czasem dodaje się też, że praca nad takim dziełem uzyska wsparcie Boga, który kocha Niemcy, Polskę, Węgry czy jakiś inny kraj. Wzbudzanie narodowych emocji zalicza się do najbardziej problemowych zjawisk ruchów masowych. Narody nierzadko mogą być gotowe w imię tychże celów prowadzić wojnę lub zjednoczyć się z silniejszym państwem dla restytucji swoich granic, co miało miejsce w przypadku Węgier.

Dlaczego ludzie są gotowi poświęcać się takim idealom? Z zasady nie są przecież szczególnie odważni, nie są też dobrze wykształceni – są natomiast ulegli. Mają niewielkie pojęcie o obcych stronach, językach i kulturach. To atmosfera, w której mogą rodzić się uprzedzenia: mglista świadomość Innego, który jest inny ode mnie, a więc niebezpieczny, który jest moim wrogiem. Tysiące lat rządów cesarzy, królów, przywódców, ale i rządów demokratycznych ukształtowało poczucie Własnego i Obcego tak, by wzmocnić spójność wewnętrzną i przygotować naród do obrony. W celu zapobieżenia jego instrumentalizacji najlepiej byłoby poszerzyć system kształcenia. Młodych powinno się zachęcać, by uczyli się, jak żyć w obcych krajach i przebywać z ludźmi różnego pochodzenia. Doświadczenia takie obniżą poziom fobii i uprzedzeń. To mit, że narodowość, język i korzenie etniczne decydują o człowieczeństwie: czynników tych jest więcej, na przykład proces uspołeczniania czy kształcenia.

Mimo tego państwom i jednostkom tworzącym opinie społeczeństw wciąż na nowo udaje się wzmacniać emocje narodowe. Tak też działo się w stosunkach między Niemcami a Polską, zwłaszcza w latach 2005–2007. Narodowo-konserwatywna administracja Lecha Kaczyńskiego oceniła w szczególności sposób reżim Piłsudskiego. Zatrzymajmy się na chwilę na tym epizodzie z historii Polski. Wspomnienia wielkich czasów – lat 20. i 30. XX wieku – są powszechne w Europie Środkowej i Północno-Wschodniej. Zwłaszcza pamięć Antanasa Smetony (na Litwie), Konstantina Pätsa (Estonia), Karlisa Ulmanisa (na Łotwie) oraz Józefa Piłsudskiego (w Polsce) silnie wiąże się z pamięcią zbiorową nowopowstałych bądź odrodzonych państw, na czele których stanęli ci wspomniani przywódcy, zapewniając narodom poczucie bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego.

W przyjętej w 1921 r. Konstytucji Polski, II Rzeczpospolita określiła się w dużej mierze jako narodowa i katolicka, przy czym drugie z tych określeń szybko zaczęło nabierać coraz większego znaczenia¹². W żadnym innym kraju Europy Środkowej bądź Środkowo-Wschodniej, Kościół katolicki nie posiadał takich wpływów, jak w Polsce. Po zamachu Piłsudskiego w maju 1926 r., ideologia polityczna narodowej demokracji zaczynała coraz bardziej zbliżać się do stanowisk katolickich: sprawy narodu zostały odtąd poddane prawom tomistycznie zdeterminowanej etyki katolickiej. Na początku lat 30. XX w. hasło przyjęte w kręgach „młodych” nacjonalistów katolickich głosiło „nowe wieki średnie” (o konotacjach pozytywnych); stało się mottem przy tworzeniu „Katolickiego Państwa Narodu

¹² Por. J. Topolski, *Polska dwudziestego wieku 1914–1997*, Poznań 1998, s. 73.

Polskiego¹³. Jednak uwielbienie, jakim otaczano osobę Marszałka – nawiasem mówiąc, nie słabsze niż otaczające Mussoliniego, a następnie Hitlera czy Franco, było w mniejszym stopniu zakorzenione w katolickich przekonaniach Piłsudskiego niż w efektach jego działań wojskowych czy politycznych. Dlatego jego zwolennicy przypisywali powstanie państwa i zwycięstwo Polski nad Armią Czerwoną w 1920 r. wyłącznie geniuszowi przywódcy i uznawali przewrót majowy 1926 r. za kolejną ważną cezurę w przywracaniu chwały, wspaniałości i potęgi państwa¹⁴. Bezwzględna eliminacja opozycji parlamentarnej w 1930 r. stała się kolejnym elementem mitu Piłsudskiego.

Po porozumieniu niemiecko-polskim, podpisanym 26 stycznia 1934 r.¹⁵, przywództwo narodowo-socjalistyczne dopasowało się do koncepcji Polski Piłsudskiego. We wstępie do autoryzowanej niemieckiej wersji biografii Piłsudskiego (*Wspomnienia i dokumenty*), napisanym przez premiera Rzeszy, Hermanna Göringa, znalazły się słowa:

Marszałek Piłsudski działał na rzecz swej ojczyzny z oddaniem tak bezinteresownym, co najwyższym. Już za życia wszedł do historii swojej ojczyzny w mitycznej wręcz skali. Bez Piłsudskiego nie byłoby Polski, jaką ją znamy. [...] Józef Piłsudski był też jednak człowiekiem, który – wraz z przywódcą i kanclerzem niemieckim – stworzył podwaliny i fundamenty, na których – dla dobrobytu naszych narodów, a także dla zachowania pokoju na świecie – ludzie będą dalej budować i które pozostaną nienaruszone¹⁶.

Piłsudski i jego koncepcja II Rzeczypospolitej, a także silne powiązania między państwem i Kościołem nie mogą jednak stanowić modelu dla współczesnej Polski będącej członkiem UE. Kosmopolityczna Polska musi pozbyć się tendencji do wychwalania przeszłości narodowej oraz wrogich uczuć wobec mniejszości, np. homoseksualistów. Współczesne społeczeństwa nie muszą we wszystkich widzieć przeciwników. Lech Kaczyński wśród swych domniemyanych oponentów widział liberalnych dziennikarzy z własnego kraju, ale także z UE i Niemiec. Byłego prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego oraz postkomunistów winiono za wykazywanie się nadmiarem dobrej woli – zwłaszcza w odniesieniu do polityki unijnej i niemieckiej. Tak nie powinno się dziać¹⁷. Po opublikowaniu satyrycznego artykułu o rodzinie Kaczyńskich w niemieckiej gazecie „TAZ” pod koniec czerwca

¹³ B. Grott, *Polnische Parteien und nationalistische Gruppen in ihrem Verhältnis zur katholischen Kirche und deren lehre vor dem Ausbruch des Zweiten Weltkrieg*, „Zeitschrift für Ostmitteleuropa” 1996, B. 1, s. 81 i nast.

¹⁴ Por. H. Hein, *Der Piłsudski-Kult. Entwicklungsstufen und Elemente eines politischen Kultes*, „Ost-europa” 2001, nr 51, s. 319.

¹⁵ Por. A. S. Kotowski, *Hitlers Bewegung im Urteil der polnischen Nationaldemokratie*, Wiesbaden 2000, s. 126 i nast.

¹⁶ W. Lipiński, *Wielki Marszałek Józef Piłsudski. 1867–1935*, Warszawa 1939.

¹⁷ S. Raabe, *Stabile Instabilität. Polen ein halbes Jahr nach den Parlamentswahlen*, Berichte der Konrad-Adenauer-Stiftung, March 2006, s. 9.

2006 r.¹⁸, Lech Kaczyński odwołał spotkanie Trójkąta Weimarskiego¹⁹. Nie jest tajemnicą, że Kaczyński podchodzi sceptycznie do współpracy niemiecko-francusko-polskiej. Nazbyt emocjonalne i nieracjonalne reakcje prezydenta RP skrytykowali w liście otwartym wszyscy byli ministrowie zagraniczeni Polski pełniący to stanowisko po 1989 r.²⁰

Za najważniejszy głos Kaczyńskich uważane jest pravicowo-katolickie Radio Maryja, które codzienne dociera do pięciu milionów słuchaczy. Przed wyborami jesienią 2005 r., stacja ta otwarcie popierała PiS, a wkrótce potem ponownie zwróciła na siebie uwagę antysemitkami wypowiedziami. Na początku 2006 r., PiS wszedł w koalicję z dwoma marginalnymi, radykalnymi partiami: populistyczną Samoobroną, chłopskiego przywódcy Andrzeja Leppera, oraz narodowo-klerikalną Ligą Polskich Rodzin (LPR) pod przewodnictwem Romana Giertycha. Znane one już były z akcentów antyeuropejskich czy sygnalizowania konieczności podniesienia wydatków socjalnych. Lepper już dawniej żądał programów socjalnych dla biedniejszych warstw społeczeństwa, a potem renegocjacji warunków wejścia Polski do Unii Europejskiej. Przy pomocy koalicji, mniejszościowy rząd Kazimierza Marcinkiewicza zdobył stabilną większość parlamentarną: 240 z 460 mandatów. To pozwoliło zwycięzcom tworzyć podstawy tzw. IV Rzeczypospolitej i państwa autorytarnego. Jednak szkody wyrządzone w polityce zagranicznej (których znakiem była np. rezygnacja ze stanowiska sprzyjającego UE ministra spraw zagranicznych, Stefana Mellera) były znaczne – zwłaszcza, że krytyczny stosunek do Europy będzie opóźniać integrację zreformowanego kraju z Europą. Na szczęście po dwóch latach doszło do załamania koalicji rządzącej. Z powodu wewnętrznych walk między konserwatystami i ich populistycznymi partnerami, Kaczyński zarządził nowe wybory. Okazało się jednak, że wielu Polaków miało już dosyć rządów nacjonalistycznych konserwatystów pod przywództwem braci Kaczyńskich. 21 października 2007 r. do urn podażyło 53,8% uprawnionych do głosowania. Spośród nich 41,51% głosowało na znajdujących się w opozycji narodowych liberalów z Platformy Obywatelskiej prowadzonej przez Donalda Tuska. Z drugiej jednak strony, aż 32,11% Polaków głosowało na partię „prawa i sprawiedliwości”, co faktycznie stanowiło niemalą podstawę elektoratu tej partii.

Europeizacji towarzyszy kod kulturowy²¹ – wspólne symbole europejskie i tradycje służące redukcji napięć wewnątrzspołecznych – jest on poważnym, instytucjonalnym, prawnym i gospodarczym ograniczeniem, który w dużym stopniu ingeruje w suwerenność państw członkowskich. Procedura ta stanowi transfer systemu instytucji europejskich do reformujących się krajów Europy Wschodniej,

¹⁸ Por. „Die Tageszeitung” (TAZ), 26 VI 2006. W satyrycznym artykule przyrównano Lecha Kaczyńskiego do ziemiaka.

¹⁹ Trójkąt Weimarski powstał 29 VIII 1991 r. z inicjatywy ministrów spraw zagranicznych Francji, Niemiec i Polski. Jego celem jest intensyfikacja współpracy międzypaństwowej, która miałaby znaczny wpływ na powojenną sytuację polityczną w Europie.

²⁰ „Gazeta Wyborcza”, 7 VII 2006.

²¹ S. S. Eisenstadt, *The Breakdown of Communist Systems*, „Daedalos” 1992, t. 2.

które – ze swojej strony – powinny być chętne do jego przyjęcia. Dzieje się tak dlatego, że państwa będące w fazie przejściowej muszą pogodzić się z tym, iż podlegają kontroli zewnętrznej – oceniającej ich postępy na drodze budowania systemu instytucjonalnego, który ma zapewnić, że ich systemy są spójne ze zbiorem zasad, regulacji prawnych i praktykami UE. Najważniejsze miejsca w tej kategorii zajmują: władza prawa, gwarancja praw obywatelskich, oddzielenie państwa i Kościoła oraz ochrona mniejszości, a także tworzenie struktur administracyjnych, które są konieczne do wprowadzania unijnego *acquis communautaire*, tj. prawa UE. Każdorazowo, gdy główni polscy politycy chcą wprowadzić kontrolę państwa nad mediami i zagrozić mniejszościom, np. homoseksualistom, odchodzą od europejskiego konsensusu. Integracja europejska i system kontroli zostały uznane za najlepsze zabezpieczenie przeciwko powrotowi modelu autorytarnego – pokazały to najnowsze doświadczenia Rumunii i Bułgarii²². Bez bacznego nadzoru UE sytuacja mniejszości narodowych, np. w Rumunii²³, nie miałaby wielkich szans na poprawę. Oczekuje się, że do europejskiego modelu społeczeństwa można bez większych problemów dopasować odmienną kulturę polityczną narodu. Przekształcenia w Europie Środkowo-Wschodniej i Południowo-Wschodniej nie dokonały się przez narodowe poszukiwania i odnalezienie własnej tożsamości, ale raczej poprzez ponadnarodową integrację. Koncentracja na nacjonalistycznych modelach społecznych z lat 30. ubiegłego wieku, na przykład na Polsce Piłsudskiego, cieszącej się znaczną popularnością w kręgach konserwatywnych polityków w Warszawie, odchodzi więc od drogi europejskiej lub, być może, rozpoczyna nawet fazę dekonsolidacji. Polskie partie obozu narodowego, do których należy również LPR, przywiązały się do nieaktualnych już programów partii nacjonalistycznych z okresu międzywojennego. Optują za ochroną polskiej ziemi przed wykupieniem przez obcokrajowców. LPR deklarowało, że własność ziemi powinna pozostać w polskich rękach. W Polsce nadal utrzymuje się obawa heteronomii. Polacy do dzisiaj częściej używają zwrotu „obcy kapitał” niż „kapitał zagraniczny”²⁴.

Niedawno pojawiła się kolejna kontrowersja historyczna²⁵. Historyk Bogdan Musiał, Niemiec polskiego pochodzenia pracujący w IPN, oskarżył swojego kolegę Włodzimierza Borodzieja o to, że ów oskarżał polski rząd za wygnanie

²² *Ibidem*.

²³ K. Ziemer, *Ausgangsbedingungen für den politischen und wirtschaftlichen Transformationsprozess in Südost- und Ostmitteleuropa*, „Südosteuropa” 1996, nr 2, s. 101.

²⁴ D. Jajeśniak-Quast, *Unverzichtbar, aber unbeliebt. Das Problem des "Fremdkapitals" in den politischen Parteiprogrammen des "nationalen Lagers" in der Zwischenkriegszeit und heute*, [w:] eadem, T. Lorenz, U. Müller, K. Stokłosa, *Soziale und wirtschaftliche Konflikte und nationale Grenzen in Ostmitteleuropa. Festschrift für Helga Schultz zum 65. Geburtstag*, Walbrzych–Berlin 2006, s. 117.

²⁵ Por. B. Musiał, *Niewinny Stalin i źli Polacy*, „Rzeczpospolita”, 1 V 2008; R. Trąba, *Historia według Bogdana Musiała*, „Gazeta Wyborcza”, 7 V 2008; K. Schuller, *Unschuldiger Stalin? Polens Historiker und Politiker streiten wieder über die Vertreibung der Deutschen*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung” (FAZ), 17 V 2008; A. Krzemiński, *Aus dem Hinterhalt, Warum polnische Historiker sich zu Recht über Attacken ihres Kollegen Bogdan Musiał empören*, „Die Zeit”, 15 V 2008; D. Passent, *Heil Borodziej!*, „Polityka”, 24 V 2008; *Die Antwort Musials auf die gegen ihn gerichtete Kritik siehe: Musiał, Kto jest rzetelny. Autor artykułu „Niewinny Stalin i źli Polacy” odpowiada na zarzuty*, „Rzeczpospolita”, 16 V 2008.

po 1945 r. ludności niemieckiej z zachodnich terytoriów Polski. Z drugiej strony pominął odpowiedzialność Stalina za ów niehumanitarny akt. Taka rekonstrukcja faktów nie byłaby sama z siebie nieprawdziwa, stała się jednak wsparciem dla niemieckich pravicowców oraz Eriki Steinbach i jej organizacji. W odpowiedzi Borodziej stwierdził, że naród polski istotnie przejawia uczucia narodowe i antysemityczne, potwierdzone zresztą przez niektórych niemieckie kola lewicowe. Właśnie dlatego, uważa Borodziej, potrzeba Polakom dogłębnej reedukacji. W kolejnej fazie dyskusji Musiał stwierdził, że na podstawie historiografii Borodzieja, Niemcy mogą wczuwać się w rolę ofiar, a narodowi polskiemu przypada rola katów. W swojej argumentacji Musiał przytacza jako dowód nie tylko książki Borodzieja, ale też fakt uhonorowania go przez rząd niemiecki. Najbardziej żenującym punktem wystąpienia Musiała przeciwko Borodziejowi był jego atak na ojca Borodzieja – oficera tajnych służb komunistycznej Polski. Musiał stwierdził, że to dzięki tym koneksjom a nie swoim zdolnościom, młodemu Borodziejowi udało się zrobić tak zawrotną karierę. I czy nie jest sprawą zupełnie oczywistą, że syn komunisty stara się wybielić Stalina ze zbrodni, które tenże popełnił? Powyższa argumentacja *ad personam* często w Polsce idzie w parze z nastawieniem kręgów konserwatywnych, które podejrzewają swoich politycznych oponentów o członkostwo w postkomunistycznej sieci (układzie) i/lub kolaborację na rzecz interesów Niemiec. Dla przykładu: bracia Kaczyńscy posłużyli się przeciwko swojemu przeciwnikowi Donaldowi Tuskowi argumentem, że jego dziadek służył w armii niemieckiej. Kaczyńscy Tuska uważają za Niemca z pochodzenia, który po cichu nadal jest Niemcem, ponieważ bardzo dobrze mówi po niemiecku. To właśnie takie odrażające przemieszanie historii, polityki i sfery prywatnej zatruwa stosunki między Polską a Niemcami. Abstrahując od kwestii, czy powyższe insynuacje są prawdziwe, musimy mieć świadomość, że w obydwu krajach mieszkają ludzie, których przodkowie pochodzili z kraju sąsiedzkiego. To zjawisko w przyszłości rozpowszechni się szerzej w całej Europie. Powinniśmy więc zawczasu holdować zasadzie niepytania, skąd się pochodzi, ale jakim się jest. Pod tym względem Europejczycy mogą uczyć się od Stanów Zjednoczonych i Kanady. Musimy też pamiętać o tym, że zachodni alianci wymusili na ludności Niemiec Zachodnich proces reedukacji. Mimo tego minęły dziesięciolecia zanim ludzie lepiej pojęli, jak zachowywać się demokratycznie. Dziś potrzeba nowej porcji zdrowego rozsądku po obydwu stronach obalonych granic; rozsądku, który w naturalny sposób będzie odpowiadać podstawowym prawdom o świecie i społeczeństwie. Musimy pracować nad własnymi umysłami. To wymaga zmiany mentalnej: myślenia w nieznanym wcześniej sposób, zrozumienia tego, czego dawniej nie pojmowano, a także nowych sposobów mówienia i słuchania. Przepuszczalnie najtrudniejszym problemem w zmianie zakresu postrzegania jest zmiana ram własnych umysłów.

Po przejściu takiej „restrukturyzacji”, być może będziemy zdolni do skupienia się na problemach, których dzisiaj zaledwie jesteśmy świadomi. Powszechne oczekiwanie, że po okresie postzimnowojennym, pojawi się proces przejścia ku

demokracji, zawiodło²⁶. Miast tego, ważne państwa – jak np. Rosja – stawały się coraz bardziej autorytarne. Blisko dwadzieścia lat po upadku komunizmu, kontynuacja koncepcji reżimów hybrydowych, będących demokracjami „niepełnymi” czy „stanu przejściowego”, nie ma sensu. Musimy stawić czoła faktowi, że w naszym sąsiedztwie powstały i umocniły się rządy w widoczny sposób niedemokratyczne. Państwa te są atrakcyjne i konkurencyjne w porównaniu z naszym stylem życia – tak samo, jak miało to miejsce w przypadku pierwszych lat Związku Radzieckiego, czy później, gdy Trzeci Świat uwierzył „dobrej nowinie komunizmu”, której prorokiem była Moskwa. Unia Europejska stoi przed wyzwaniem ze strony takiej właśnie społecznej alternatywy i być może naszym wspólnym celem powinno być dawanie odporu takim pokusom autorytaryzmu.

²⁶ Por. S. Levitsky, A. Lucan Way, *Competitive Authoritarianism: International Linkage, Organized Power, and the Fate of Hybrid Regimes*, 2008 (rkpis).

Heinrich Potthoff

ZWIESPÄLTIGES ERBE, DISSENS UND BRÜCKENSCHLÄGE - GEDENKKULTUR, POLITIK UND VERTREIBUNGSDEBATTE

Einleitung

Die deutsch-polnischen Beziehungen, die sich nach dem friedlichen Umbruch ausgesprochen gut entwickelt hatten, wurden in den letzten Jahren durch eine Reihe von Faktoren getrübt. Neben Konflikten in der Sache, persönlichen Animositäten und mangelndem politischen Gespür brachen auch Irritationen über den Umgang mit der deutsch-polnischen Vergangenheit und das historische Gedächtnis in beiden Ländern auf. Die Debatten über ein geplantes Zentrum zur Vertreibung beschäftigen seit Jahren Medien und Öffentlichkeit in beiden Staaten. Die Politik wurde dabei immer wieder gefordert. In Deutschland lief der Diskurs trotz der stetig von Frau Erika Steinbach¹ forcierten Forderungen auf eine Stätte zur Dokumentation und zum Gedenken an die Vertreibungen eher am Rande mit. Schon seit langem ist der von ihr repräsentierte „Bund der Vertriebenen“ weithin ins politische, öffentliche und gesellschaftliche Abseits geraten. In Polen hat er dagegen einen ungleich höheren Stellenwert. Das ist psychologisch wie mental verständlich. Doch er wird natürlich zum Teil auch aus durchsichtigen Interessen politisch instrumentalisiert.

Wenn wir uns über den Stand der deutsch-polnischen Beziehungen Klarheit verschaffen wollen, müssen wir nüchtern darüber Rechenschaft ablegen, wo es hapert, wo Ursachen möglicher Missverständnisse liegen, wo Vorurteile mitwirken,

¹ Erika Steinbach war seit 1998 Vorsitzende des Bundes der Vertriebenen. Sie ist gleichzeitig Bundestagsabgeordnete für die CDU.

wo es an der notwendigen Sensibilität im Umgang mit der anderen Seite mangelt. Dabei sollten wir uns stets bewusst sein, dass es nicht das *eine* Deutschland und ebenso nicht das *eine* Polen gibt. Beide sind demokratisch verfasste freiheitliche Staaten mit einer pluralistischen Gesellschaft mit allerdings unterschiedlichen Erfahrungen und Traditionen. Sie sind enge Nachbarn, Partner in der Europäischen Union und durch vielfältige Netzwerke miteinander verbunden. Trotz mancher Irritationen und Konflikte der letzten Jahre² gibt es genügend Beispiele fruchtbarer Kooperation³ und sogar der Verständigung auf eine europäisch verbindende Gedächtniskultur.

„Geschichtspolitik“ und historische Signale

Das historische Gedächtnis in Polen und Deutschland ist nicht nur verschieden, es hat auch im öffentlichen Bewusstsein und in der Politik einen unterschiedlichen Stellenwert. Ein Faktor, der es schon schwierig macht, sich zu verstehen, ist das Verständnis von „Geschichtspolitik“. In Polen mögen zwar einige den Gedanken hegen, dass es eine konsistente, richtungsweisende Geschichtspolitik geben könnte. Gewiss betrieb die DDR unter dem SED-Regime über Jahrzehnte eine ganz dezidierte Geschichtspolitik, bei der das Politbüro der SED weitgehend Richtung, Ergebnisse und Bewertungen vorgab.⁴ In der pluralistisch und föderalistisch verfassten Bundesrepublik Deutschland war die Vorstellung von *einer* Geschichtspolitik dagegen wesensfremd. Schon deshalb konnte es keine stringente staatliche Geschichtspolitik geben. Das galt erst recht im Blick auf das so schwierige Verhältnis zu Polen.

Es waren die schweren Erblasten aus der NS-Zeit, dem mörderischen Krieg und den Grenzverschiebungen, die Polen und Deutsche trennten, dazu noch überschattet vom Macht- und Systemkonflikt zwischen Ost und West. Worum es zunächst entscheidend ging, waren politische Botschaften, Signale und Gesten mit Blick auf Ausgleich, Verständigung und letztlich Versöhnung. Die ersten Anstöße, das starre Blockdenken des Kalten Krieges zu überwinden und für die Anliegen wie die Traumata der Polen so etwas wie Verständnis aufzubringen, kamen weniger von oben, sondern aus der Gesellschaft heraus. Sie entsprangen vorrangig der Initiative von engagierten Persönlichkeiten und Gruppierungen wie etwa die Ost-Denkschrift der deutschen Evangelischen Kirchen im Jahr 1965⁵, das Memo-

² U.a. bei der Frage des neuen EU-Vertrages und der Stimmengewichtung, der Gaspipeline durch die Ostsee, der Preußischen Treuhand und eben eines angemessenen Gedenkens an die Vertreibungen.

³ So etwa die Europa-Universität Viadrina in Frankfurt am der Oder.

⁴ So beschloss etwa das Politbüro der SED verbindliche Richtlinien zur Bewertung und Gewichtung der Novemberrevolution 1918 in Deutschland. In den 80er Jahren des letzten Jahrhunderts erfolgte dann ein deutlicher Schwenk unter dem Motto, es komme darauf an, sich die breitere deutsche Geschichte anzueignen bis hin zu Luther, Friedrich II. und Bismarck.

⁵ Sie trug den Titel: *Die Lage der Vertriebenen und das Verhältnis des deutschen Volkes zu seinen Nachbarn*, in: *Die Denkschriften der Evangelischen Kirche in Deutschland*, hrsg. von der Kirchenkanzlei der EKD, B. 1, *Frieden, Versöhnung, Menschenrechte*, Gütersloh 1978, S. 77–126.

randum des Bensberger Kreises von 1968, das Maximilian-Kolbe-Werk oder die verdienstvolle Arbeit von Aktion Sühnezeichen. Einen Durchbruch in mehrfacher Beziehung brachte Willy Brandt mit seiner neuen Ostpolitik. Sie war weit mehr als nur Realpolitik, sondern auf ihre Art so etwas wie Geschichtspolitik. Sie brach mit der problematischen Tradition, starr auf deutschen Rechtspositionen zu beharren, und setzte neue Wegmarken gerade auch gegenüber Polen. Brandts Kniefall von 1970 bei seinem Warschau-Besuch, mit dem er sich in Demut vor den Opfern deutscher Verbrechen neigte⁶, war eine eindrucksvolle, wirkungsmächtige Geste. Sie bezeugte, dass dieses von ihm vertretene neue demokratische Deutschland sich der Schrecken und Leiden bewusst war, die es über andere Völker und Menschen gebracht hatte. Indem er symbolisch um Vergebung bat, machte er deutlich, dass nur über die Übernahme der Bürden der Vergangenheit für Deutsche und Polen ein Weg in ein gedeihlicheres Miteinander führen konnte.

Was Brandt mit seinem historischen Schritt anzustoßen suchte, ging später im politischen Alltag der deutsch-polnischen Beziehungen eher unter. Unter seinem Nachfolger Helmut Schmidt, der eine besondere Sympathie für Polen hegte⁷, gestalteten sie sich durchaus positiv. Aber es fehlten die großen symbolischen Akte. Mit Helmut Kohl von der CDU zog 1982 ein Politiker ins Kanzleramt ein, der gezielt Geschichtspolitik betrieb, aber seine ganz eigenen Eckpunkte setzte. Das von ihm initiierte Bonner Haus der Geschichte signalisierte, dass für ihn fast nur die Erfolgsgeschichte der Bundesrepublik Deutschland mit Konrad Adenauer als Fixstern zählte, quasi losgelöst von der dunklen deutschen Vergangenheit. Für Polen und das ihm zugefügte Unrecht war darin kein Platz. Für Kohl und seine maßgebenden Parteifreunde zählte bis zum deutschen Einigungsprozess mehr das Schielen auf Wählerstimmen aus dem Lager der Vertriebenen und national-konservativ Gesinnten. Verständnis für die Anliegen der Polen besonders in der Grenzfrage brachten damals am stärksten die Sozialdemokratie, die Grünen und weite Teile der Publizistik auf. Die deutsche Politik wie auch in weiten Teilen die deutsche Öffentlichkeit waren also im Blick auf Polen gespalten. Das zeigte sich in den letzten Jahren erneut bei den Debatten um ein Zeichen des Erinnerns für das Schicksal der Vertriebenen.

Aber auch in Polen war das Bild von Deutschland nie so eindimensional, wie es sich manche im Westen wohl ausmalten. Die vom herrschenden kommunistischen Regime propagierte und immer wieder beschworene Formel von der revanchistischen Bundesrepublik spielte lange die zentrale Rolle in der polnischen Innen- und Außenpolitik. Sie personifizierte sowohl Bedrohung wie eine unheilvolle Kontinuität deutscher Politik. Dazu griffen das System und die Propaganda nur zu gern auf historische Negativverfahren zurück; Stichworte Deutschritterorden,

⁶ Vgl. W. Brandt, *Erinnerungen*, Berlin 1999, Abschnitt „Kniefall in Warschau“, S. 211–219, bes. S. 214; ferner P. Merseburger, *Willy Brandt 1913–1992. Visionär und Realist*, Stuttgart–München 2002, S. 615f.

⁷ Vgl. dazu das Kapitel „Polen: unser Nachbar seit tausend Jahren“, in: H. Schmidt, *Die Deutschen und ihre Nachbarn*, Berlin 1990, S. 479–514.

Preußen, polnische Teilungen und vor allem Zweiter Weltkrieg und das Polen zugefügte Leid. Neben dem offiziellen Warschau zeigten sich jedoch auch ganz andere Tendenzen. Erinnert sei nur an den mutigen Brief der katholischen polnischen Bischöfe an ihre deutschen Amtsbrüder von 1965. Ihre Botschaft „Wir vergeben und bitten um Vergebung“ fand bei den deutschen Bischöfen zu wenig Resonanz und im eigenen Land sahen sie sich dafür einer Hetzkampagne ausgesetzt.⁸ Im Umfeld der katholischen Kirche und bei politisch-gesellschaftlichen Dissidenten wurden auch später differenziertere Töne laut. Beispielhaft war etwa die sogenannte „fliegende Universität“, bei der Bronislaw Geremek eine gewichtige Rolle spielte.⁹ Viele polnische Intellektuelle aus dem Lager von Solidarnosc bezogen schon in den 1980er Jahren eine positive Haltung zu einer möglichen deutschen Vereinigung, die damals noch die wenigsten in Deutschland selbst erwarteten.

Selbst mit Blick auf Zwangsmigration und Vertreibung waren neue Töne zu vernehmen. Über Jahrzehnte waren diese in Polen als gerechte Strafe für die deutschen Verbrechen gesehen worden. Doch nun wurden Zweifel laut, ob dieses alles so richtig gewesen sei. Zwar nicht die Vertreibung schlechthin, aber das damit verbundene Leid und Übergriffe gegen Deutsche wurden bedauert. Dies zeigte sich in vielen Äußerungen bis hin zu den Erklärungen der Außenminister Skubiszewski¹⁰ (1990) und Bartoszewski (1995).¹¹ Unter den polnischen Historikern und politischen Wissenschaftlern herrschte ohnehin große Offenheit. Sie widmeten sich durchaus kritischen Themen und suchten den Dialog mit ihren deutschen Kollegen. Auch in den Medien und bei vielen Publizisten wurden alte Denkverbote zunehmend obsolet. Allerdings schlug sich in den polnischen Schulbüchern davon nur wenig nieder. Das Thema Vertreibung blieb dort weitgehend ausgespart.¹²

Insgesamt aber entwickelten sich die deutsch-polnischen Beziehungen in den 1990er Jahren ausgesprochen positiv. Dann aber kam es zusehends zu Irritationen. Sie entzündeten sich dabei nicht nur an konkreten politischen Streitfragen (z.B. Gaspipeline durch die Ostsee), sondern gerade auch am Umgang mit der Vergangenheit. Dabei ging es u.a. um das Problem der Kulturgüter und Archivalien, die von Unbelehrbaren erwogenen Entschädigungsforderungen¹³ und die Frage, wie die Geschichte von Deportation, Aussiedlung, Zwangsmigration und Vertreibung

⁸ Vgl. dazu u.a. *Verlorene Heimat. Die Vertreibungsdebatte in Polen*, hrsg. J. Kranz, K. Bachmann, Bonn 1998; S. Wiesenthal, *Die Sonnenblume*, Gerlingen 1982; W. Pailer, *Stanislaw Stomma. Nestor der polnisch-deutschen Aussöhnung*, Bonn 1995.

⁹ Vgl. dazu die eindrucksvolle Schilderung bei F. Stern, *Fünf Deutschland und ein Leben. Erinnerungen*, München 2007, S. 489–492.

¹⁰ Krzysztof Skubiszewski war von 1989 bis 1993 polnischer Außenminister.

¹¹ Vgl. „Frankfurter Allgemeine Zeitung“ vom 14. III. 2002; dazu auch *Die neuen EU-Mitglieder: Motor oder Bremse der europäischen Integration* in: „Akademie-Report“ 2007, Nr. 4, S. 19. Władysław Bartoszewski war im Jahr 1995 für neun Monate Außenminister der Republik Polen. Er gilt als streitbarer Vermittler zwischen Polen und Deutschen.

¹² Dies belegen u.a. auch viele Urteile von polnischen Historikern.

¹³ Vgl. J. Kranz, *Polen und Deutschland: getrennte oder gemeinsame Wege der Geschichtsbewältigung? Juristisch-politische Bemerkungen aus polnischer Sicht*, Bonn 2005 (Friedrich-Ebert-Stiftung), S. 48–66.

aufgearbeitet werden sollte. Zwei Modelle standen zur Debatte, ein bilateral europäisch orientiertes¹⁴ und ein national ausgerichtetes Gedenken, worauf das vom BdV propagierte Zentrum gegen Verbreibungen in Berlin zielte.

Gedenkkultur und historisches Gedächtnis

Die deutsche Gedenkkultur kreiste über viele Jahre im westlichen Deutschland vorrangig um die NS-Zeit, die von Deutschen verübten Gräueltaten sowie den Widerstand gegen das Hitler-Regime, zumeist einseitig fokussiert auf den 20. Juli 1944. Im östlichen kommunistisch beherrschten Teil, also der DDR, wurde unter der Parole des „Antifaschismus“ vor allem der kommunistische Widerstand heroisiert und für das eigene System instrumentalisiert. Während sich dort die Traditionsverortung des kommunistischen Regimes in zumeist gigantischen Denkmälern für den Sieg über den Faschismus und in Statuen der „sozialistischen“ Heiligengestalten manifestierte, gab man sich in der Bundesrepublik mit einigen wenigen Stelen für die „Opfer von Krieg und Gewaltherrschaft“ eher bescheiden. Sie dienten, wie etwa ein Gedenkstein in Bonn¹⁵, als Ort für Kranzniederlegungen bei Staatsbesuchen und Gedenktagen.

Eine eigenständige, gewichtige Gedenkkultur konzentrierte sich zumeist auf die authentischen Orte des Geschehens, die Konzentrationslager in Westdeutschland mit ihren Gedenkstätten¹⁶ sowie die Orte in Berlin, wo die Männer des 20. Juli 1944 erschossen und erhängt worden waren¹⁷. Im Zuge der selbstkritischen Auseinandersetzung mit der düsteren Vergangenheit entfaltete sich ein breites Spektrum des Gedenkens. Es waren oft Initiativen aus der Gesellschaft heraus, häufig von jungen Menschen, die dafür sorgten, dass nun auch an vielen anderen Stellen, wo Menschen eingesperrt, gequält und umgebracht worden waren, sich lebendige Stätten der Erinnerung und der Mahnung entfalteten.¹⁸ Neben der politischen Bildung, die sich um Aufklärung über die NS-Diktatur und ihre Verbrechen bemühte, waren es vor allem die Medien, die diese dunkle deutsche Vergangenheit mit Dokumentationen, Filmen und Artikeln thematisierten und die Erinnerung wach hielten.

¹⁴ Beispielhaft war dafür ein gemeinsamer Aufruf einer internationalen Konferenz der Friedrich-Ebert-Stiftung (siehe Abschnitt IV), aber auch die Initiative von M. Meckel, A. Krzemiński und A. Michnik für ein *Zentrum gegen Vertreibungen* in Breslau/Wrocław; vgl. dazu „Die Zeit“ vom 20. VI 2002, S. 11: *Wo Geschichte europäisch wird*.

¹⁵ Zunächst im Bonner Hofgarten vor dem Hauptgebäude der Universität und wurde dann aus technisch-protokollarischen Gründen auf den Nordfriedhof versetzt, den größten Friedhof der Stadt.

¹⁶ Zu erwähnen sind hier besonders Dachau bei München und Bergen-Belsen in der Lüneburger Heide.

¹⁷ Das Zuchthaus Ploetzensee, in dem die verurteilten Widerstandskämpfer des 20. Juli 1944 erhängt worden waren, und der sog. Bendlerblock in Berlin-Mitte, wo u.a. Claus-Schenk von Stauffenberg nach dem Scheitern des Putsches erschossen wurde.

¹⁸ Einen Überblick über diese unzähligen Orte bieten: U. Puvoel, M. Stankowski unter Mitarbeit von U. Graf, *Gedenkstätten für die Opfer des Nationalsozialismus. Eine Dokumentation*, 2. erweiterte Auflage, Bd. 1 und 2, Bonn 1995 (Bundeszentrale für politische Bildung).

Im Fokus stand stets der Holocaust, der systematische millionenfache Mord an den europäischen Juden. Das galt gerade auch für das in Berlin errichtete große Holocaust-Mahnmal. Die entscheidenden Anstöße dafür kamen aus der Gesellschaft, vor allem von dem Kreis um die Publizistin Lea Rosh. Trotz ernsthafter Bedenken, die gerade von den bestehenden authentischen Gedenkstätten kamen, entschied sich die Politik schließlich dafür. Wie vorauszusehen, mahnten nun auch andere Opfergruppen eigene spezifische Mahnmale in Berlin an, so etwa die Sinti und Roma und schließlich auch die sonst wenig beachteten Opfer der NS-Euthanasie.

Der mörderische Eroberungs- und Weltanschauungskrieg im Osten, die brutale Misshandlung der sowjetischen Kriegsgefangenen und die unzähligen Verbrechen an der Zivilbevölkerung, gerade in Polen, wurden zwar in der Wissenschaft intensiv erörtert und in Publikationen wie mit Ausstellungen thematisiert. Erinnert sei nur an die in vielen Städten gezeigte große Wehrmachtsausstellung „Vernichtungskrieg“ über die Untaten im Osten, die auf reges Interesse stieß.¹⁹ Auch das mehrjährige Ringen um die Entschädigung der Zwangsarbeiter fand breiten Zuspruch und starke Resonanz. So drang auch mehr davon durch, wie Polen unter der NS-Herrschaft gelitten hatten.

In der breiten Öffentlichkeit ist das Verständnis für Polen und die historischen Belastungen, die bis heute nachwirken, insgesamt freilich weniger spürbar. Der Nachbar Polen ist im Bewusstsein vieler Deutsche noch immer wenig präsent. Die Kenntnisse unter dem deutschen Durchschnittsbürger über das, was unter der NS-Herrschaft den Polen angetan worden ist, scheinen verschüttet bzw. kaum vorhanden. Abgesehen von Spezialisten und einer Reihe von gutwilligen, engagierten Persönlichkeiten ist das Interesse an Polen, seiner Geschichte und seiner heutigen Entwicklung nicht besonders ausgeprägt. Dazu kommt, dass das Polen-Bild in Deutschland seit dem 19. Jahrhundert eher negativ besetzt war. Die Rede von der „polnischen Wirtschaft“ bzw. „polnischen Zuständen“ steht exemplarisch für die Vorstellung von einer rückständigen, chaotischen Großregion.

In der Zeit nach 1945 dachten die Deutschen beim Stichwort Polen fast automatisch an den Verlust der deutschen Ostgebiete, Flucht, Vertreibung und Zwangsaussiedlungen sowie die Wunde der Oder-Neiße-Grenze. Bei Brandts neuer Ostpolitik waren die deutsche Gesellschaft wie die politische Landschaft tief gespalten. Zu Zeiten von *Solidarność* wirkte die Haltung der Westdeutschen zu Polen ambivalent. Die einen fürchteten um die zum Axiom erhobene eiserne Stabilität²⁰ und andere hegten Vorbehalte gegen diese kirchlich-katholisch geprägte Bewegung. Doch viele Organisationen und einfache Bürger leisteten gleichzeitig in großem Umfang praktische Hilfe für *Solidarność* und die Opfer des Jaruzelski-Regimes.²¹

¹⁹ Daneben gab es allerdings auch heftige, zumeist organisierte Proteste aus der rechten politischen Ecke.

²⁰ Exemplarisch etwa das Diktum von Egon Bahr, man werde sich von den polnischen Streikenden doch nicht die Entspannungspolitik kaputt machen lassen. Vgl. zum Kontext T. Garton Ash, *Im Namen Europas. Deutschland und der geteilte Kontinent*, München–Wien 1993, S. 418–433, bes. S. 427.

²¹ Vgl. dazu A. Riechers, *Hilfe für Solidarność. Zivilgesellschaftliche und staatliche Beispiele aus der Bundesrepublik Deutschland in den Jahren 1980–1982*, Bonn 2006 (Friedrich-Ebert-Stiftung).

Nach dem demokratischen Umbruch von 1989 und der endgültigen Regelung der Grenzfrage dominierten vorrangig praktische Fragen und Sorgen, die sich aus der offener gewordenen Grenze und über die künftige EU-Mitgliedschaft Polens ergaben, das bilaterale Verhältnis zwischen den beiden Nachbarn. Doch auf diese Phase der Realpolitik, der engeren Kooperation, des Dialogs und der Verständigung folgte ein Bruch.

Nach der Jahrtausendwende begannen sich die Beziehungen zunächst unmerklich und dann spürbarer einzutrüben. Schon fast für überwunden geglaubte Ressentiments brachen wieder auf. Querelen und Kontroversen, ob über das Gedenken an Vertreibung oder den neuen EU-Vertrag, vergifteten das Klima. Bei allen politischen Streitfragen, die in diesen Jahren zwischen der polnischen und deutschen Seite aufbrachen, spielten tradierte Vorurteile, Wunden und Erblasten der Geschichte mit hinein. Wir haben zu akzeptieren, dass es unterschiedliche Sichten der Vergangenheit, der gegenseitigen Wahrnehmung und des Erinnerns gibt. Zur Kehrseite des historischen Gedächtnisses gehören eben auch Vergessen, Verschweigen und Verdrängen. So ist etwa der Warschauer Aufstand von 1944, der brutal niedergeschlagen wurde und mit dem Tod bzw. der Deportation der Einwohner und der völligen Zerstörung der Stadt endete, in Deutschland eher wenig bekannt. Nicht selten wird er mit dem Aufstand im Warschauer Ghetto von 1943 verwechselt. Dass Polen infolge des 2. Weltkrieges seine östlichen Gebiete verlor und auch hunderttausende Polen das Schicksal von Zwangsumsiedlung und Deportation erlitten, ist vielen Deutschen kaum bewusst. Die doppelte Diktaturerfahrung der Polen mit der Nazi-Herrschaft und dem ihnen aufoktroierten kommunistischen System wird oft ebenso übersehen wie die traumatische Furcht vor einem deutsch-russischen Zusammenspiel.

Doch auch in Polen gibt es große Defizite mit Blick auf Deutschland. Das alte Feindbild des westdeutschen „Revanchismus“ wirkt nach, Ängste vor dem großen Nachbarn im Westen sind virulent und werden geschürt, der Betrag des neuen demokratischen Deutschlands zu Frieden und Ausgleich wie die Unterstützung, die es bei Polens Weg in die EU leistete, leicht übersehen. Im Zuge von Wahlkämpfen kam es durch die national-konservativen Kräfte im letzten Jahrzehnt zu einer „Revision der polnischen Deutschlandpolitik“ und einer ausgeprägten „Thematisierung der Vergangenheitspolitik“.²² Zum einen sollten die polnischen Interessen unter den Kaczyński-Zwillingen nun „hart und brutal“ verfochten werden, zum anderen wurden die Deutschen einer Revision des Geschichtsbildes verdächtigt, ihnen „Geschichtslosigkeit“ vorgehalten und alte Anti-Deutsche Klischees aufgewärmt.

Das waren harte Töne und Überzeichnungen, die Abwehrreaktionen bedingten und dem Klima der Beziehungen abträglich waren. Doch in einem erweiterten Kontext offenbarte sich darin eine ausgeprägte „Asymmetrie“ des geschichtlichen „Gedächtnisses“ von Polen und Deutschen. Die eigenen historischen Erfahrungen wirken nach, sie sind nur schwer auf den anderen übertragbar und sie

²² Siehe „Akademie-Report“ 2007, Nr. 4, S. 19 (wie oben Anm. 11).

fügen sich nicht einfach in eine verbindende europäische Erinnerungskultur ein. Deshalb kommt es maßgeblich darauf an, wie sie an die künftigen Generationen weitergegeben werden. Neben den Kenntnissen spielen dabei natürlich auch Emotionen mit. Politik, Bildung und Medien haben es mit in der Hand, sie aus eigensüchtigen Motiven negativ zu schüren oder sie durch weise, weichenstellende Maßnahmen und symbolträchtige Akte positiv zu beeinflussen und das gegenseitige Verstehen zu fördern.

Zur Genesis des umstrittenen Projekts

Nachdem mit der neuen Ostpolitik unter Willy Brandt der Ausgleich mit den östlichen Nachbarn gesucht wurde, bahnte sich eine gewisse Entkrampfung im deutsch-polnischen Verhältnis an. Die Vertriebenenverbände, die damals vehement gegen diese Friedens- und Aussöhnungspolitik zu Felde gezogen waren, verloren zunehmend an Einfluss. Zwar spielte die Rücksicht auf die „Vertriebenen“ und ihre Wählerstimmen bei Helmut Kohls Eiertanz um die Anerkennung der polnischen Westgrenze im Zuge des deutschen Einigungsprozess eine gewisse Rolle. Doch auf der gesellschaftlichen Ebene deutete sich an, dass gutwillige „Vertriebene“ durchaus eine Rolle als Brückenbauer zwischen Polen und Deutschen spielen konnten. Erinnert sei etwa an Marion Gräfin Dönhoff von der „Zeit“, die diesen Weg seit langem verfolgte, aber auch an viele andere, die auf unterer Ebene mit Rat und Tat wertvolle Beiträge zu einem gedeihlichen Miteinander leisteten.

Seit Ende der 90er Jahre aber gab es zusehends Irritationen. Zum Stein des Anstoßes für viele in Polen wurde vor allem Erika Steinbach. Seit ihrer Wahl zur Präsidentin des Bundes der Vertriebenen im Jahr 1998 eckte sie zunächst mit harschen politischen Forderungen²³ in Polen an. Zwar steckte sie danach etwas zurück, doch umso hartnäckiger verfolgte sie nun ihr Lieblingsprojekt eines „Zentrums gegen Vertreibungen“. Sie nutzte die Gunst der historischen Stunde. Durch die „ethnischen Säuberungen“ im früheren Jugoslawien, d.h. besonders in Bosnien-Herzegowina, im Kosovo und Teilen Kroatiens gewann das Thema Zwangsausiedlungen neue Aktualität. Mit der Novelle von Günter Grass²⁴ und in einer Reihe von Fernsehsendungen²⁵ rückten Flucht, Vertreibung und Leid von Deutschen in den Fokus der Öffentlichkeit. Während beim Diskurs und der Realisierung des Holocaust-Mahnmals wie bei der Zwangsarbeiterentschädigung noch die Verbrechen der NS-Herrschaft und ihre Opfer im Zentrum standen, verlagerte sich das Interesse nun auffällig auf die Deutschen als Opfer.

²³ So verlangte sie, Deutschland müsse den polnischen Beitritt zur EU von einer Regelung der Entschädigungsfrage abhängig machen.

²⁴ G. Grass, *Im Krebsgang*, Göttingen 2002. Er befasste sich darin mit dem Tod tausender deutscher Flüchtlinge an Bord der torpedierten „Wilhelm Gustloff“.

²⁵ So u.a. eine mehrteilige ZDF-Dokumentation.

Der alliierte Bombenkrieg, Flucht, Vertreibung und Vergewaltigung wurden zu hervorgehobenen Themen, die sich zu einer Art deutschen Opferdiskurs verdichteten. Durch eine höchst problematische, suggestive Sprache wurden deutsche Kriegsoffer fast mit den Opfern deutscher Verbrechen gleichgesetzt.²⁶ Mit der Fokussierung auf das Leiden von Deutschen rückten fast zwangsläufig die Untaten des NS-Regimes etwas in den Hintergrund. In den anderen europäischen Ländern, besonders in vorrangig betroffenen wie Polen wurde dies mit Verwunderung, Unverständnis und Verärgerung aufgenommen.²⁷

Bei den Initiatoren des „Zentrums gegen Vertreibungen“ zeigte sich häufig der Trend, die Vertreibung der Deutschen als ein schweres Verbrechen gegen die Menschlichkeit anzuprangern und sie so fast auf eine Ebene mit den in den Nürnberger Prozessen abgeurteilten Verbrechen zu heben. Zwar fand Erika Steinbach in Peter Glotz²⁸ und Ralph Giordano²⁹ unverdächtige Mitstreiter für eine Stiftung, die das Projekt vorantreiben sollte. Doch die Vorbehalte überwogen. Sie bezogen sich sowohl auf den Bund der Vertriebenen wie dessen Vorsitzende Erika Steinbach. Trotz wortreicher Bekenntnisse zu Gewaltverzicht und europäischer Einheit entzogen sich die BdV-Vertreter im Kern dem „europäischen Verständigungs- und Aussöhnungsprozess“, der nur durch Anerkennung der Fakten und Verzicht auf jede Art von Revisionsansprüchen funktionieren konnte.³⁰ Abgesehen von der CSU und Teilen der CDU stieß das Projekt in der deutschen politischen Landschaft auf Skepsis bis Ablehnung. Erst recht hagelte es aus Polen zumeist deutliche Kritik. Nachdem führende Vertriebenenfunktionäre mit der Preußischen Treuhand auch noch Entschädigungen reklamierten³¹, löste dies prompt eine heftige Gegenreaktion in Polen aus, das nun seinerseits Reparationsansprüche erhob.³²

Dies waren bedenkliche Anzeichen einer Eintrübung des deutsch-polnischen Klimas. Doch noch überwog in Deutschland wie in Polen die Bereitschaft zur Kooperation. Die Bundesregierung unter Gerhard Schröder, die sich auf eine

²⁶ So wurden in dem Bestseller von J. Friedrich, *Der Brand. Deutschland im Bombenkrieg 1940–1945*, Berlin 2002, Luftschutzkeller zu „Krematorien“, die Toten zu „Ausgerotteten“ und alliierte Bombenflieger zu „Einsatzgruppen“. Zur Kritik daran siehe H.-U. Wehler in „Welt am Sonntag“ vom 8 V 2005; vgl. J. Kranz, *Polen und Deutschland...*, S. 75, Anm. 82.

²⁷ Die Problematik wurde in verschiedenen Publikationen behandelt. So widmete sich im Jahr 2005 das Heft 1 der Central European History dem Thema: Germans as Victims during the Second World War.

²⁸ Zur Position von P. Glotz vgl. „Rheinischer Merkur“ vom 20 XI 2003; „Süddeutsche Zeitung“ vom 2 XII 2005. Glotz war von 1980–1987 Bundesgeschäftsführer der SPD und langjähriger Chefredakteur der Zeitschrift „Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte“. Er stammte aus dem Sudetenland, war also selbst „Heimatvertriebener“.

²⁹ Giordano gab Anfang Dezember 2007 bekannt, dass er sich aus der Stiftung zurückziehe, weil beim BdV und seiner Vorsitzenden Steinbach die deutschen Verbrechen der NS-Zeit „notorisch zu kurz“ kämen. Vgl. „Frankfurter Allgemeine Zeitung“ vom 3.12.2007.

³⁰ *Zwangsmigration und Vertreibung. Europa im 20. Jahrhundert*, hrsg. A. Kruke, Bonn 2006, S. 14.

³¹ Die Preußische Treuhand wurde 2001 als GmbH&Co gegründet und sammelt Unterlagen für Sammelklagen.

³² Siehe dazu die Entschließung des polnischen Parlamentes, des Sejm, vom 10 IX 2004. Deutsche Übersetzung u.a. in „Die Welt“ vom 13 IX 2004.

Koalition von SPD und Grünen stützte, distanzierte sich eindeutig vom Treiben der Preußischen Treuhand und von der problematischen Initiative eines nationalen Zentrums gegen Vertreibung. Es zeichnete sich stattdessen ein weitgehender, grenzübergreifender Konsens darüber ab, dass eine europäische Gedächtniskultur wünschenswert sei, die das Gemeinsame betone. Das galt auch für die offizielle Berliner Politik, in der rot-grün damals noch die Mehrheit besaß. Der Deutsche Bundestag fasste am 4. Juli 2002 einen Grundsatzbeschluss, einen „europäischen Dialog“ zu beginnen und sprach sich für ein „europäisch“ ausgerichtetes Konzept aus.³³ In der Danziger Erklärung vom 29. Oktober 2003 plädierten die beiden Staatspräsidenten Johannes Rau und Aleksander Kwaśniewski für ein europäisch angelegtes Netzwerk und einen ehrlichen deutsch-polnischen Dialog über das ganze Spektrum von Flucht und Vertreibung.³⁴ Die gleiche Position, d.h. die Ablehnung der Steinbach-Initiative und das Ja zu einem Dialog, vertrat auch Bundeskanzler Gerhard Schröder am 1. August 2004 bei seinem Polenbesuch.³⁵

Dagegen stellte sich die CDU-Vorsitzende Angela Merkel auf dem CDU-Parteitag im Dezember 2004 öffentlich hinter das Steinbach-Projekt.³⁶ In dem gemeinsamen Regierungsprogramm von CDU und CSU von Juli 2005 hieß es, man wolle „im Geiste der Versöhnung“ mit „einem Zentrum gegen Vertreibungen in Berlin ein Zeichen setzen, um an das Unrecht von Vertreibung zu erinnern und gleichzeitig Vertreibung für immer zu ächten“.³⁷ Diese Linie verfolgte Angela Merkel auch als neue Bundeskanzlerin konsequent weiter. Mit dem Regierungswechsel vom Herbst 2005 war in Deutschland im Kern die Entscheidung gegen ein europäisches, mit Polen abgestimmtes Netzwerkkonzept und für ein nationales deutsches Projekt gefallen. Im Koalitionsvertrag verständigten sich CDU/CSU und SPD auf ein „sichtbares Zeichen“ der Erinnerung an Flucht, Vertreibung und für Aussöhnung. Doch so wie die Gewichte verteilt waren, setzten die Kanzlerin und ihre Parteifreunde sich mit ihrer entgegenkommenden Haltung gegenüber dem BdV gegen die in der SPD durch, die nach wie vor ein europäisches Netzwerk favorisierten.

Während der Amtszeit des Zwillingspaars Kaczyński, Lech als Präsident (seit 2005) und Jaroslaw als Ministerpräsident (2006-2007) spitzten sich die deutsch-polnischen Konflikte drastisch zu. Zum besonderen Zankapfel wurde der Streit um den neuen EU-Vertrag und das Gewicht Polens in der EU. Doch auch der Ton beim Konflikt über das Vertreibungsprojekt wurde giftiger. Animositäten und Ressentiments zeigten sich auf beiden Seiten.³⁸ Es sei „Verrat an der Nation“, mit

³³ Vgl. „Die Zeit“ vom 17 VII 2003. Initiiert wurde dieser Beschluss vor allem von dem SPD-Abgeordneten Markus Meckel (SPD).

³⁴ Siehe dazu u.a. *Zwangsmigration und Vertreibung...*, S. 41.

³⁵ Siehe J. Kranz, *Polen und Deutschland: getrennte oder gemeinsame Wege der Geschichtsbewältigung? Juristisch-politische Bemerkungen aus polnischer Sicht*, Bonn 2005 (Friedrich-Ebert-Stiftung), S. 70.

³⁶ Vgl. J. Kranz, *Polen und Deutschland...*, S. 69f.

³⁷ „Deutschlands Chancen nutzen. Wachstum. Arbeit. Sicherheit. Regierungsprogramm 2005–2009“. Vgl. auch J. Kranz, *Polen und Deutschland...*, S. 69, Anm. 72.

³⁸ So entzündete sich über einen Beitrag der Berliner Tageszeitung „taz“, der Polens Präsident Lech

den Deutschen über deren „Vertriebenenmuseum“ zu sprechen, polterte Jaroslaw Kaczyński. Es habe überhaupt keine „Vertriebenen“ gegeben, sondern nur „Ausgesiedelte“.³⁹ Ein anti-deutsches Vokabular prägte die Äußerungen der Kaczyński-Zwillinge wie ihrer national-konservativen Freunde und Erika Steinbach lieferte ihnen mit unsäglichen Vergleichen genügend Munition.⁴⁰

Mit einer eigenen Ausstellung „Erzwungene Wege“, die wie in einem großen Panorama Flucht und Vertreibungen im 20. Jahrhundert thematisierte, suchten Erika Steinbach und der BdV dem Vorwurf zu begegnen, dass sie an einem deutschen Opfermythos strickten.⁴¹ Im Bonner Haus der Geschichte wurde 2005 ebenfalls eine Ausstellung zum Thema Vertreibung präsentiert, die die Integration der Vertriebenen in der Bundesrepublik in den Mittelpunkt rückte. Der von NS-Deutschland entfesselte Krieg wurde in ihr als Hauptursache für die folgenden Vertreibungen benannt, also der Bogen von 1939 nach 1945 gespannt. Damit sollten auch die Vorwürfe aus Polen widerlegt werden, die Deutschen wollten ihre Geschichte umschreiben.⁴² Doch solche Signale kamen kaum an, zu sehr war dort die Kritik auf das „Zentrum gegen Vertreibungen“ als Zumutung für die polnische Nation und auf Erika Steinbach als Feindbild fixiert.

Erst der Regierungswechsel in Polen nach den Sejm-Wahlen von 2007 führte zu einer gewissen Entkrampfung. In diesem Jahr gelang nach intensiven Gesprächen, die der Kulturstaatsministers Bernd Neumann Anfang Februar in Warschau führte, ein zumindest vorläufiger Durchbruch. Die neue Regierung von Donald Tusk akzeptierte das Vorhaben eines „sichtbaren Zeichens gegen Flucht und Vertreibung als eine „deutsche Angelegenheit“. Das Bundeskabinett beschloss schließlich Ende März 2008, ein Dokumentationszentrum im früheren Deutschlandhaus in Berlin zu errichten. Als Träger sollte eine unselbständige Stiftung fungieren, für die der Bund das Geld zur Verfügung stellen würde. Veranschlagt wurden für die entsprechende Ausstattung des Deutschlandhauses zunächst 29 Millionen Euro; die jährlichen Betriebskosten sollten bei 2,4 Millionen Euro liegen.⁴³ Neben der Dauerausstellung, die sich auf die im Bonner Haus der Geschichte schon gezeigte Dokumentation stützen sollte, wurden ein Archiv und Wanderausstellungen eingeplant. Weitere historische Forschungen galten ausdrücklich als erwünscht.

Der Bund der Vertriebenen zeigte sich zufrieden. Für die Konkretisierung des Projektes wurde zunächst eine internationale Wissenschaftler-Konferenz vorgesehen. Bei der Ausgestaltung sollten dann auch polnische Historiker mitwirken. Dennoch sind viele Einwände und Bedenken damit längst noch nicht alle

Kaczyński mit einer Kartoffel verglich ein heftiger Streit, worauf dieser ein Treffen des Weimarer Dreiecks absagte.

³⁹ Vgl. „Süddeutsche Zeitung“ vom 5 II 2008.

⁴⁰ So verglich sie in einem Interview vom 6 III 2007 in der „Neuen Passauer Presse“ die polnischen Regierungsparteien mit deutschen Rechtsextremisten.

⁴¹ Vgl. u.a. „Frankfurter Rundschau“ vom 16 VI 2007 und „taz“ vom 3 XI 2007.

⁴² Vgl. bes. „Süddeutsche Zeitung“ vom 5 II 2008 („Vertrieben oder ausgesiedelt?“).

⁴³ Vgl. die „Zeitungsberichte“ vom 20.–21 III 2008.

obsolet. Die Animositäten in Polen gegen Frau Steinbach bleiben bestehen.⁴⁴ Die Zusage, dass das Schicksal der deutschen Vertriebenen nicht losgelöst von dem betrachtet werden soll, was NS-Deutschland angerichtet hat, ist verbindlich und sollte ernst genommen werden. Die verständlichen Vorbehalte in Polen, dass hier ganz unterschiedliche Opfer auf eine Ebene gestellt würden, sind damit freilich nicht ausgeräumt. Die Chance, die zwischen beiden Ländern problematischen Fragen sensibel in einem europäischen Kontext anzugehen, wurde vertan.

Bei nüchterner, realistischer Betrachtung der politischen Gegebenheiten in Berlin war abzusehen, dass die Entscheidung so fallen würde, wie es jetzt geschah. In Kern verfolgten Kanzlerin Angela Merkel und die Unionsparteien eine Strategie, deren Hauptmotive innenpolitischer Natur waren. Es ging ihnen darum, sich möglichst weiter die Stimmen aus dem früheren Vertriebenenmilieu zu verpflichten und einer Stimmung Rechnung zu tragen, die seit einigen Jahren stärker die Leiden der Deutschen ins Visier nahm. Bezogen auf Polen suchten sie nur nicht zu viel Porzellan zu zerschlagen und wenigstens einige entgegenkommende Akzente zu setzen.

Erst recht kam in Polen einem gewissen Lager der Konflikt aus innenpolitischen Gründen sehr zupass. Das System der Kaczyńskis baute doch darauf, durch das Schüren von Vorurteilen gegen Deutschland und die Deutschen politisch zu profitieren. Sie nahmen billigend in Kauf, dass sie mit ihren überzogenen nationalen bis nationalistischen Tönen nicht nur in Deutschland aneckten, sondern auch in vielen anderen europäischen Staaten schlecht ankamen. Dem Ansehen Polens in Europa hat das nicht genutzt, sondern geschadet. Der Ausgang der letzten Sejm-Wahlen und das bisherige Auftreten der neuen Regierung Tusk bezeugt aber, wie sehr Polen im westlich geprägten Europa angekommen ist. Niemand wird bestreiten, dass die deutsch-polnischen Beziehungen in den letzten Jahren nicht zum Besten standen und von Animositäten geprägt wurden. Doch es ist indirekt auch ein Beleg für die schon gewonnene Stabilität, dass solche Krisen entschärft und halbwegs gemeistert werden können.

Der bessere Weg – europäisches Netzwerk und Brückenschläge

Von der Politik bis ins private Gespräch wird oft schnell offenbar, wie sehr das Erinnern an die jüngeren deutsch-polnischen Vergangenheiten von unterschiedlichen nationalen Gedenkkulturen geprägt, wie stark Begriffe oft anders besetzt sind und Geschichte zum Politikum wird. Doch eine kritisch, unverfälscht aufgearbeitete Vergangenheit eröffnet auch Chancen. Sie kann das bessere gegenseitige Verstehen fördern und zu einem gedeihlichen Miteinander der beiden Nachbarn beitragen. Der leidige Konflikt über das Vertriebenenprojekt überdeckte, wie viel

⁴⁴ Die sonst sehr moderate „Gazeta Wyborcza“ nannte Anfang Februar 2008 die Frage, ob Erika Steinbach als Vertreterin des BdV dabei beteiligt würde, das „größte deutsch-polnische Problem“. Siehe „Süddeutsche Zeitung vom 5 II 2008.

an positiven Brückenschlägen in den letzten Jahrzehnten schon geleistet wurde. Dazu haben Wissenschaftler, Publizisten, Politiker und ganz einfache Menschen aus beiden Ländern ihren Beitrag geleistet. Das lässt sich an vielen Beispielen belegen.

Die Aktion Sühnezeichen, so Marek Prawda, „ist eine unverzichtbare deutsch-polnische Erfahrung der Nachkriegszeit“.⁴⁵ Kreisau, der frühere Treffpunkt des Widerstandes gegen das NS-Regime, wurde zu einer Stätte der Begegnung im europäischen Sinn und die Internationale Jugendbegegnungsstätte Oświęcim/Auschwitz zu einem Ort, wo tiefsitzende Verletzungen durch Menschlichkeit aufgefangen wurden.

Die deutsch-polnische Schulbuchkonferenzen, das Deutsche Historische Institut in Warschau, das Willy-Brandt-Zentrum in Wrocław/Breslau, die deutsch-polnische Gesellschaft, Historikertreffen, Konferenzen sowie viele lokale Initiativen, deutsch-polnische Treffen, Städte- und Schulpartnerschaften trugen ihr Teil dazu bei, Brücken zu bauen. Die Restaurierung und Wiedererrichtung deutscher Baudenkmäler wie etwa in Wrocław/Breslau und Gdańsk/Danzig stand für die Pflege historischen Erbes. Im deutsch-polnischen Grenzraum und gerade in den Städten gab es über viele Jahrzehnte und Jahrhunderte doch auch ein friedlich-fruchtbares Miteinander. Die Polenbegeisterung in den Jahren 1830-1832 bezeugt, wie sehr sich demokratische Kräfte in Deutschland mit dem polnischen Freiheitskampf gegen den Zarismus solidarisierten. Eine Ausstellung in Deutschland erinnerte kürzlich daran.⁴⁶ Solche symbolischen Akte des Gedenkens an das beide Völker verbindende hohe Gut der Freiheit setzen Zeichen, dem weitere in beiden Ländern folgen sollten. Sie bilden Pfeiler der Verständigung.

Ein auch in die Zukunft weisendes Modell für eine fruchtbare Partnerschaft bietet die Arbeit der Friedrich-Ebert-Stiftung. Mit keinem anderen Nachbarland ist dieser Dialog so eng wie mit Polen. Er stand und steht unter dem von Willy Brandt für seine Polenpolitik geprägten Motto: Nie mehr eine Politik über Polen hinweg.⁴⁷ Mit seiner Person und Politik verkörperte er den ehrlichen, aufrichtigen Willen zur Verständigung mit Polen. Seine Botschaft wirkt bis heute nach.⁴⁸ Neben dem Mahnmal für die Opfer des Ghettoaufstandes von 1943 steht seit 2000 ein Denkmal für Willy Brandt in Warschau. Die Initiative dazu kam von dem polnischen Publizisten Adam Krzeminski. Eine solche Art der Erinnerung weist über die Vergangenheit hinaus in die Zukunft. Der Kniefall von Willy Brandt 1970 als Geste des Respekts vor den Opfern und die Anerkennung der Oder-Neiße-Grenze legten die Basis zu einer allmählichen Annäherung zwischen Deutschen und Polen. Sie

⁴⁵ *Polnische und deutsche Erinnerungsdiskurse nach Auschwitz*, hrsg. F. Boll, Bonn 2007 (Friedrich-Ebert-Stiftung), S. 31.

⁴⁶ Organisiert wurde sie von der Friedrich-Ebert-Stiftung, in deren Räumen sie gezeigt wurde.

⁴⁷ So P. Brandt in *Polnische und deutsche Erinnerungsdiskurse nach Auschwitz*, Bonn 2007 (Friedrich-Ebert-Stiftung), S. 8.

⁴⁸ Im Juni 2007 befasste sich eine Historikertagung in Warschau mit „Willy Brandt und Polen“. Sie wurde gemeinsam organisiert von der Bundeskanzler-Willy-Brandt-Stiftung, dem Historischen Institut der Universität Warschau, dem Willy-Brandt-Zentrum in Wrocław/Breslau und dem Warschauer Büro der Friedrich-Ebert-Stiftung.

stehen als Symbol für eine positive, von Verständnis getragene Ausgestaltung der Beziehungen. Trotz tiefer Wunden und jeweils eigener nationaler Traditionen wie Mentalitäten verbindet Polen und Deutsche eine gemeinsame Geschichte, die nicht nur dunkle Kapitel enthält, sondern auch ihre hellen Seiten hat. Dies sollten beide Seiten bedenken. Aus einem partnerschaftlichen Geist heraus lassen sich auch schwierige und schmerzliche Erblasten gemeinsam angehen.

Das problematische Thema der Vertreibungen musste nicht zwangsläufig zum heftigen Konfliktfall werden. Neben dem strittigen, trennenden Modell, wie es sich mit einigen Modifikationen letztlich durchgesetzt hat, gab es gute, vielversprechende Ansätze zu einem verständnisvollen, zukunftsweisenden Miteinander. Das gilt sowohl für die politisch-staatliche wie erst recht für die gesellschaftliche Ebene. In Polen brachten aufrechte Persönlichkeiten durchaus Verständnis für das Leid auf, das den Vertriebenen widerfahren war. Gerade die Polen waren ja selbst in mehrfacher Hinsicht Opfer von Zwangsumsiedlung und Vertreibung, zunächst durch die brutale deutsche Besatzungspolitik und dann die Westverschiebung als Konsequenz des von NS-Deutschland entfesselten und verlorenen Krieges. In beiden Ländern erhoben sich ernsthafte, gewichtige Stimmen, die sich für ein verbindendes Erinnern an die Schrecken des Krieges und seiner Folgen einsetzten.

In Polen stießen der Publizist Adam Krzeminski und der Politiker Adam Michnik, unterstützt von Wladyslaw Bartoszewski, die Debatte an. In einem offenen Brief an den deutschen Bundeskanzler und den polnischen Ministerpräsidenten von Mai 2002 und einem Artikel in der „Zeit“ sprachen sie sich für ein europäisch ausgerichtetes Projekt zum Gedenken an Deportation, Aussiedlung und Vertreibung aus. Breslau erschien ihnen dafür als geeignete, weil symbolische Stadt.⁴⁹ Auf deutscher Seite war es besonders der SPD-Abgeordnete Markus Meckel⁵⁰, der sich für diese Idee einsetzte. Vor allem auf seine Initiative sprach sich der Deutsche Bundestag ausdrücklich für eine europäisch ausgerichtete Einrichtung aus.⁵¹ Ein internationales Fachkolloquium befürwortete ebenfalls ein europäisches Zentrum gegen Vertreibungen.⁵² Mit der Danziger Erklärung von Oktober 2003 stellten sich auch die beiden Staatspräsidenten Rau und Kwaśniewski hinter ein solch zukunftsweisendes Projekt eines europäisch angelegten Netzwerkes, dass „alle Fälle von Umsiedlung, Flucht und Vertreibung“ des 20. Jahrhunderts in Europa „gemeinsam neu bewerten und dokumentieren“ sollte.

⁴⁹ Siehe „Die Zeit“ vom 20 VI 2002 („Wo Geschichte europäisch wird“).

⁵⁰ Vgl. „Neue Osnabrücker Zeitung“ vom 16 V 2002. Markus Meckel war Vorsitzender der deutsch-polnischen Parlamentariergruppe im Deutschen Bundestag. Er hatte im Herbst 1989 die Sozialdemokratie in der DDR maßgeblich mitgegründet und war während des anstehenden Einigungsprozesses 1990 Außenminister der DDR gewesen.

⁵¹ Vgl. oben bei Anm. 40.

⁵² Vgl. *Denkanstöße*, in: *Vertreibungen europäisch erinnern?*, hrsg. D. Bingen, S. Troebst, W. Borodziej, S. 316–318; die Erklärung des Kolloquiums auch in: „Zeitschrift für Geschichtswissenschaft“ 2003, Nr. 51, S. 102–104.

Sie befürworteten dazu einen „aufrichtigen Dialog“ zwischen Deutschen und Polen über diese „unsere Vergangenheit und gemeinsame Zukunft“ betreffende Frage.⁵³

Eine große international besetzte Konferenz von Experten aus acht Ländern verabschiedete im März 2004 die „Bonner Erklärung: Europäisches Netzwerk gegen Zwangsmigration und Vertreibung im 20. Jahrhundert“.⁵⁴ Sie wurde zur Grundlage über die Gründung eines entsprechenden europäischen Netzwerkes durch die Regierungen und mündete am 2. Februar 2005 in eine Erklärung der Kulturminister Polens, Ungarns, der Slowakei und Deutschlands. Mit ihr wurde das „Europäische Netzwerk Erinnerung und Solidarität“ als eine Stiftung polnischen Rechts mit Sitz in Warschau gegründet.⁵⁵

Das konfliktreiche Thema der Vertreibungen nicht national einseitig aufzubereiten, sondern es in einen europäischen Kontext zu stellen, wies einen brauchbaren Weg zu einer Verständigung zwischen Polen und Deutschen über eine schmerzliche Geschichte. Eine solche Europäisierung der Gedächtnis- und Erinnerungskultur hätte eine Brücke zwischen beiden Ländern schlagen können, bei der Geschichte nicht nur als Last, sondern zugleich als Chance gesehen wurde. Dies galt gleichfalls für die sowohl von polnischer wie deutscher Seite ins Spiel gebrachte Überlegung, Wroclaw/Breslau als Ort des gemeinsamen Gedenkens an das Schicksal von Flucht, Umsiedlung und Vertreibung zu wählen. Auf ihre Art markierten diese Bestrebungen den wohl unstrittig besseren Weg in die Zukunft einer verbindenden und nicht trennenden Erinnerungskultur. Politik und Medien in beiden Ländern sollten daraus ihre Lehren ziehen. Es gilt die Asymmetrie im Beziehungsgeflecht zu beenden, zu einer wirklichen gleichrangigen Partnerschaft zu finden und die Gräben bitterer Vergangenheit zu überwinden. Warum es geht, ist die eigene Geschichte mit dem Nachbarn in einem Geist der Versöhnung zu teilen und sie in einen europäischen Kontext einzubetten.

Die deutsch-polnischen Beziehungen sind besser und stabiler, als sich das viele früher hätten träumen können. Im Jahr 2007 schienen sie zwar auf einem Tiefpunkt angekommen, als der Konflikt um den EU-Vertrag bedenklich eskalierte. Doch weder waren und sind die Kaczyński-Zwillinge repräsentativ für alle Polen noch Erika Steinbach und auch nicht Angela Merkel für alle Deutschen. Meinungsumfragen aus dieser Zeit in Deutschland wie Polen belegen, dass sich ungeachtet der damaligen Querelen und Kontroversen das Bild der Deutschen von den Polen und ebenso umgekehrt die Haltung der Polen zu den Deutschen nicht negativ verändert, sondern sich verbessert hatte.⁵⁶ Offenkundig sind die Bürger

⁵³ Siehe oben bei Anm. 28.

⁵⁴ Siehe A. Kruke, *Zwangsmigration und Vertreibung...*, mit dem Wortlaut der Erklärung, S. 33–36. Aus Polen unterzeichneten sie Włodzimierz Borodziej (Universität Warschau), Krzysztof Ruchniewicz (Direktor des Willy-Brandt Zentrums in Breslau), Róża Thun (Robert-Schuman-Stiftung, Warschau).

⁵⁵ Vgl. A. Kruke, *Zwangsmigration und Vertreibung...*, S. 11 mit weiterführenden Literaturangaben.

⁵⁶ Bei der schon erwähnten Konferenz über „Willy Brandt und Polen“ von Juni 2007 in Warschau wurden die Ergebnisse dieser Umfragen von Klaus Ziemer, dem Direktor des Deutschen Historischen Instituts in Warschau, präsentiert und analysiert.

manchmal weiter als einige Politiker und Publizisten, die Zwietracht schüren, statt einen ehrlichen, aufrichtigen Dialog zu suchen. Dies ist ein gutes hoffnungsfrohes Zeichen für die Kraft einer zivilen Gesellschaft und einer lebendigen Demokratie, die in Frieden und Freundschaft mit dem Nachbarn leben will – in Polen wie in Deutschland.

Zusammenfassung

Die Debatte um ein „Zentrum gegen Vertreibungen“ belastet nun schon seit Jahren die deutsch-polnischen Beziehungen. Überschattet wurde sie von den schwierigen historischen Erblasten, häufig fehlender Sensibilität und Versuchen, sie politisch zu instrumentalisieren. Wir sollten uns jedoch stets vor Augen führen, dass es nicht das eine Deutschland und auch nicht das eine Polen gibt. In beiden Ländern existierten gravierende Vorbehalte, politisch wie mental. Aber es zeigten sich auch viele positive Ansätze von Verständigung, Kooperation, Aussöhnung und guter Nachbarschaft. Das galt selbst für das heikle Thema von Zwangsmigration und Vertreibung.

Eine in sich konsistente, richtungweisende Geschichtspolitik gibt es so in Deutschland nicht, auch nicht bezogen auf Polen. Der innerdeutsche Diskurs um die „Vertreibungsproblematik“ wurde durch die „ethnischen Säuberungen“ auf dem Balkan und Veränderungen in der Gedenkkultur beeinflusst. Während diese bis dahin vorrangig um die NS-Herrschaft und den Holocaust kreiste, rückten nun auch die Leiden von Deutschen in und durch den von NS-Deutschland entfesselten Krieg in den Fokus. In anderen europäischen Ländern, besonders in Polen, stieß dies auf Unverständnis und Verärgerung.

Das von Erika Steinbach und dem BdV verfolgte Ziel eines „Zentrums gegen Vertreibungen“ verstörte nicht nur viele in Polen, auch in Deutschland überwogen die Vorbehalte. Die rot-grüne Regierungskoalition unter Gerhard Schröder distanzierte sich von dem problematischen Vorhaben. Sowohl Bundesregierung wie Bundestag (2002) und die beiden Staatspräsidenten von Deutschland und Polen (Danziger Erklärung 2003) sprachen sich stattdessen für ein übergreifendes europäisches Konzept und einen offenen deutsch-polnischen Dialog aus. Die politische Wende erfolgte durch Angela Merkel (CDU), die als Bundeskanzlerin ein modifiziertes, nationales Konzept des Steinbach-Projektes durchsetzte. Verärgerungen in Polen nahm sie in Kauf. Der Regierungswechsel in Polen (2007) führte zu einer gewissen Entkrampfung. Im März dieses Jahres fiel die Entscheidung des Bundeskabinetts für ein Dokumentationszentrum in Berlin.

Die Chance, eine zwischen beiden Ländern problematische Thematik, sensibel in einem europäischen Kontext anzugehen, wurde vertan. Dabei gibt es viele gute Beispiele einer fruchtbaren, vertrauensvollen Zusammenarbeit und eines partnerschaftlichen Miteinanders von Polen und Deutschen. Auch beim strittigen Komplex Zwangsmigration und Vertreibung gab es sowohl auf der gesellschaftli-

chen wie auch auf der staatlichen Ebene ernsthafte, gewichtige Stimmen, die sich für ein verbindendes Gedenken an die Schrecken des Krieges und seiner Folgen einsetzten. Eine solche Europäisierung der Gedächtniskultur konnte eine Brücke zwischen beiden Ländern bilden, bei der Geschichte nicht nur Last war, sondern zugleich als Chance gesehen wurde. Diese Bestrebungen markierten den wohl unstreitig besseren Weg in die Zukunft einer nicht trennenden, sondern verbindenden Erinnerungskultur. Politik, Medien und die Menschen in beiden Ländern sollten daraus ihre Lehren ziehen. Die deutsch-polnischen Beziehungen sind trotz mancher Irritationen besser und stabiler, als sich das viele früher hätten erträumen können. Die Bürger beider Länder sind dabei offenkundig oft weiter als einige Politiker und Publizisten, die Zwietracht schüren, statt den aufrichtigen Dialog zu suchen. Dies ist ein hoffnungsfrohes Zeichen für die Kraft einer zivilen Gesellschaft und einer lebendigen Demokratie, die in Frieden und Freundschaft mit dem Nachbarn leben will – in Polen wie in Deutschland.

Ewa Bojenko-Izdebska

UWAGI NA TEMAT POLITYKI HISTORYCZNEJ W POLSCE I NIEMCZECH W LATACH 2007 – 2008

Wprowadzenie

Polityka historyczna realizowana w Polsce i Niemczech stanowiła w ostatnich latach jedno ze źródeł konfliktów we wzajemnych stosunkach, a fakt, że w dużej mierze dyskusje na temat odmiennych interpretacji prowadzone były za pośrednictwem mediów, nie sprzyjał głębszej refleksji nad ich istotą.

Równoległe jednak zagadnienia dotyczące pamięci i jej kultury stały się także impulsem do intensyfikacji współpracy i dyskursu naukowego historyków i politologów w tej dziedzinie. Odbyło się kilka bilateralnych czy nawet trilateralnych konferencji¹, poświęconych polityce historycznej, a w roku 2008 odbędą się kolejne.

W Polsce polityka historyczna jest stosunkowo nową dziedziną aktywności państwa, natomiast w przypadku RFN ewoluowała ona ze względu na swe funkcje i priorytety wraz z kolejnymi fazami rozwoju państwa i społeczeństwa, a najważniejsze jej zmiany nastąpiły w latach 60., 80. i po zjednoczeniu. Różne są zatem tradycje, możliwości realizacji, a przede wszystkim cele wewnętrzne². Po-

¹ Zorganizowane w 2007 r. konferencje, m.in. przez Centrum Badań Historycznych PAN w Berlinie w marcu „Polsko-niemieckie miejsca pamięci”, w listopadzie „Strategie polityki historycznej po roku 1989. Doświadczenia niemieckie, francuskie i polskie w międzynarodowej perspektywie porównawczej”, oraz w Słubicach, w marcu 2008 r. „Polsko-niemieckie miejsca pamięci”. W styczniu 2008 r. odbyła się też konferencja w Warszawie „Miejsca pamięci w Europie Środkowo-Wschodniej. Doświadczenia przeszłości, przesłanie na przyszłość”, w której wzięli udział historycy z dziesięciu krajów Europy Środkowej.

² Por. m.in.: H.-H. Hahn, *Pamięć zbiorowa – przedmiot polityki historycznej*, [w:] *Narodowe i euro-*

nieważ jednak w przypadku Polski w ostatnich latach ważne miejsce w kształtowaniu tej polityki odegrało przeciwstawianie się jednemu z aktualnych aspektów polityki niemieckiej – kwestii przymusowych wysiedleń i ich trwałego upamiętnienia w postaci projektu Związku Wypędzonych, Centrum Przeciwko Wypędzeniom oraz rządowego „Widocznego znaku”, dlatego w niniejszym artykule znajdzie się głównie odniesienie do stanowisk obu rządów w tej dziedzinie, a także próba odpowiedzi na to, czy i jakie zmiany zaszły w ciągu ostatnich dwóch lat³.

Polska – ofensywa historyczna i zmiana rządu

Okres do wyborów we wrześniu 2007 r. nie przyniósł zasadniczych zmian w koncepcji polskiej polityki historycznej jako czynnika polityki zagranicznej i wewnętrznej.

W stosunkach wzajemnych w pierwszym półroczu dominowała wprawdzie przede wszystkim polityka bieżąca (spory dotyczące podziału głosów w Radzie UE, traktatu reformującego, a także tarczy antyrakietowej), jednak nawiązywanie do przeszłości było nieustannie obecne również w wypowiedziach dotyczących aktualnych problemów, stwarzając tym samym źródło nowych antagonizmów i rozbieżności. Już wcześniej pogłębiona sporami historycznymi nieufność nie sprzyjała pragmatycznemu rozwiązywaniu problemów⁴.

Dyskusja wokół Centrum Przeciwko Wypędzeniom oraz „Widocznego znaku” przejściowo zeszła na drugi plan, ale stanowisko rządu polskiego w tej kwestii pozostało niezmienione i oznaczało zdecydowane odrzucenie projektu. Przewodnicząca Związku Wypędzonych i inicjatorka Centrum, Erika Steinbach swoimi prowokacyjnymi wypowiedziami co pewien czas dostarczała dodatkowych argumentów przeciwko obu projektom⁵.

Druga wizyta kanclerz A. Merkel w Warszawie, w marcu 2007 r. przebiegała w dobrej atmosferze, rozmowy dotyczyły głównie bieżących spraw europejskich, ale również napięć wywołanych żądaniem i stanowiskiem Związku Wypędzonych. Kanclerz ponownie zapewniła, że roszczenia Powiernictwa Pruskiego nigdy nie zostaną wsparte przez rząd federalny⁶, ale zdecydowanie potwierdziła też stanowisko rządu wobec „Widocznego znaku”, stwierdzając,

pejskie aspekty polityki historycznej, red. B. Korzeniewski, Poznań 2008, s. 29–43.

³ Poprzedni okres przedstawiłam w: E. Bojenko-Izdebska, *Polityki historyczne w Polsce i Niemczech i ich wpływ na aktualne problemy w stosunkach między oboma krajami*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2006, nr 4, s. 355–367.

⁴ Zależności między polską polityką historyczną a konfliktem racji stanu przedstawia prof. A. Wolff-Powęska w: *Polska racja stanu w procesie normalizacji stosunków z Niemcami*, [w:] *Polska – Niemcy 1945–2007. Od konfrontacji do współpracy i partnerstwa w Europie. Studia i dokumenty*, red. W. A. Góralski, Warszawa 2007, s. 205–210.

⁵ Np. poprzedzając wizytę kanclerz A. Merkel w Warszawie porównanie przez E. Steinbach rządzących w Polsce partii do NPD, DVU i Republikanów, por. *Steinbach stößt auf Kritik für NPD-Vergleich*, <http://www.netzeitung.de/deutschland/572531.html>.

⁶ *Polen-Reise, Merkel warnt vor einer Spaltung Europas*, „Die Welt”, 16 III 2007.

[...] rozumiem i popieram to, aby Niemcy, którzy pod koniec II wojny światowej doznali cierpień w wyniku ucieczki i wypędzenia ze swojej ojczyzny, mogli godnie upamiętnić swój los. Godne upamiętnienie to w moim rozumieniu takie, kiedy o swoim cierpieniu mogą przypominać nie tylko wypędzeni i uchodźcy niemieccy, ale także inni, oczywiście także polscy, a przede wszystkim takie, kiedy jasne jest, że nie może być mowy o reinterpretacji historii przez Niemcy⁷.

Podczas tych rozmów, jak i późniejszych spotkań polskich i niemieckich polityków wielokrotnie deklarowano wsparcie dla Europejskiej Sieci „Pamięć i Solidarność”, mającej łączyć polskie, niemieckie, słowackie i węgierskie instytucje zajmujące się tematyką deportacji i totalitaryzmu w Europie. W praktyce jednak inicjatywa ta została zawieszona, mimo, że Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego podjęło pewne działania w tym kierunku. Jest to podejście co najmniej niekonsekwentne wobec założenia, że właśnie ta inicjatywa miała stanowić przeciwwagę dla koncepcji Centrum, forsowanej przez Związek Wypędzonych⁸. Można przypuszczać, że częściowo na obniżenie rangi tego przedsięwzięcia wpłynęło nieprzystąpienie do Sieci Czech, ale od Polski, gdzie miał być zlokalizowany sekretariat Sieci, należało oczekiwać impulsów i aktywności⁹. Trudności w stosunkach wzajemnych wynikały też z faktu, że od początku nie układała się współpraca pełnomocników rządów ds. relacji dwustronnych, prof. Gesine Schwan oraz nowo mianowanego przedstawiciela Polski, prof. Mariusza Muszyńskiego. Prowadzone publicznie polemiki, a także wypowiedzi i artykuły polskiego rzecznika, w tym dotyczące kwestii historycznych, generowały nowe konflikty, nasuwając nawet pytanie o zasadność istnienia tej instytucji. Problem przymusowych wysiedleń powrócił też ponownie wraz z przemówieniem przewodniczącego Parlamentu Europejskiego, Hansa-Gerta Pötteringa, wygłoszonym podczas Dnia Stron Ojczystych Związku Wypędzonych w Berlinie w sierpniu 2007 r.¹⁰ H.-G. Pöttering mówił o prawach człowieka, wyeksponował pojednanie w duchu Orędzia biskupów polskich z 1965 r., odrzucił polskie żądania odszkodowań, wzajemne licytowanie się w krzywdach i rozliczeniach, jednakowo potępiając Powiernictwo Pruskie i Polskie. Ale równocześnie potwierdził miejsce tych wydarzeń w historii Europy, deklarując

[...] potrzebę wspólnej budowy europejskiej pamięci. Nie można sobie przy tym niczego wzajemnie wypominać, ale nie wolno też zapomnieć o nikim, kto ucierpiał wskutek ucieczki i wypędzenia¹¹.

⁷ 16 marca 2007, przemówienie kanclerz federalnej Angeli Merkel na Uniwersytecie Warszawskim, [w:] *Polska – Niemcy 1945–2007...*, s. 385.

⁸ Zob. m.in.: T. Weger, *Ucieczka i wypędzenie w polityce historycznej Niemiec po 1990 r.*, [w:] *Narodowe i europejskie aspekty...*, s. 99–100; Z. Mazur, *Polskie reakcje na niemieckie Centrum Przeciwko Wypędzonym*, *ibidem*, s. 109–133.

⁹ Na ten temat: *Vertreibungsdiskurs und europäische Erinnerungskultur. Deutsch-polnische Initiativen zur Institutionalisierung. Eine Dokumentation*, hrsg. S. Troebst, Osnabrück 2006.

¹⁰ „Prawa człowieka – podstawa integracji europejskiej”, przemówienie prof. dr. Hansa-Gerta Pötteringa, przewodniczącego Parlamentu Europejskiego podczas obchodów Dnia Stron Ojczystych 2007 Związku Wypędzonych, Międzynarodowe Centrum Kongresowe w Berlinie, 18 VIII 2007 r., http://www.europarl.de/export/system/galleries/downloads/PL_mod.pdf, s. 1–14.

¹¹ *Ibidem*, s. 12.

Wystąpienie to nie zostało oficjalnie skomentowane, lecz spotkało się z ostrym protestem części polityków PiS i LPR. Nie tylko jednak spory dominowały w tym okresie – pozytywnym przykładem ofensywy historycznej są działania podejmowane w ramach oficjalnie utworzonego 11 października 2006 r. w Berlinie Centrum Badań Historycznych PAN, zajmującego się badaniem historycznych i współczesnych aspektów stosunków polsko-niemieckich w europejskim kontekście¹². Fakt, że jest to pierwszy instytut tego rodzaju za granicą i że został on usytuowany właśnie w Berlinie, wskazuje na alternatywną możliwość uprawiania polityki historycznej, obejmującej nie tylko najbardziej kontrowersyjne okresy historii.

Centrum przygotowuje dwa duże kilkuletnie projekty – trzyletni projekt „My, berlińczycy! Polacy w rozwoju berlińskiej metropolii – Berlin polskimi oczami, XVIII–XXI wiek”. To interdyscyplinarne badania naukowe, w ramach których prowadzone są w Berlinie seminaria, warsztaty dydaktyczne, natomiast uwieńczeniem ma być wielka wystawa w jednym z centralnych muzeów Berlina, planowana na wiosnę 2009 r., która zgodnie z oczekiwaniami dyrektora Centrum, mogłaby w przyszłości przekształcić się w stałe muzeum stosunków polsko-niemieckich¹³.

Drugi projekt, „Polsko-niemieckie miejsca pamięci”, to historyczno-socjologiczno-kulturowe przedsięwzięcie badawcze, w którym miejsca pamięci rozumiane są jako różne wydarzenia, postaci czy koncepcje z przeszłości, oddziałujące na tożsamość Polaków i Niemców i odnoszące się do wspólnych, przeciwstawnych i równoległych symboli. Naukowcy zaangażowani w to przedsięwzięcie deklarują dystans wobec bieżących debat politycznych, zamierzając skoncentrować się na upowszechnianiu polskich i niemieckich wizji historii i ich interpretacji, odwołując się tu do interpretacji dziejów francuskiego historyka Pierre’a Nora¹⁴. Berlińska placówka zorganizowała również konferencję porównującą strategię polityki historycznej Francji, Niemiec i Polski¹⁵.

W ocenie prof. A. Wolff-Powęskiej, dopiero w ostatnich latach polityka taka zaczęła zdobywać naukowe znaczenie, wychodząc poza slogany polityczne¹⁶, dlatego też waga tego spotkania wynikała m.in. z określenia istotnych różnic w zakresie ich funkcji, określonych przez referentów jako w przypadku Polski „narodowo-afirmacyjna”, w Niemczech jako „antytotalitarny konsensus”, we Francji jako „umowa społeczna” służąca pojednaniu różnych grup¹⁷. Najistotniejszą kwestią stała się rola państwa w kształtowaniu tej polityki, a historycy byli zgodni co do tego, iż państwo

¹² Centrum Badań Historycznych PAN w Berlinie, <http://www.cbh.pan.pl/pl> (10 IV 2008).

¹³ R. Traba, J. Trenkner, *Opowiedzmy Niemcom naszą historię*, „Tygodnik Powszechny” 2008, nr 15 (3066).

¹⁴ Więcej na ten temat: *Polsko-niemieckie miejsca pamięci / Deutsch-polnische Erinnerungsorte. Exposé projektu z 11.04.2008*, http://www.cbh.pan.pl/pl/index.php?option=com_content&task=view&id=95&Itemid=0.

¹⁵ *Tagungsbericht Strategien der Geschichtspolitik in Europa seit 1989. Deutschland, Frankreich und Polen im internationalen Vergleich. 08.11.2007–10.11.2007, Berlin 2008*.

¹⁶ A. Wolff-Powęska, *Polskie spory o historię i pamięć. Polityka historyczna*, „Przegląd Zachodni” 2007, nr 1, s. 11.

¹⁷ *Tagungsbericht Strategien...*

powinno stwarzać odpowiednie warunki ramowe dla rozwoju badań, archiwów i edukacji, natomiast w przypadku polityki upamiętniania winno inicjować publiczne debaty, lecz zdecydowanie powstrzymać się od roli interpretatora.

Wygrana Platformy Obywatelskiej po przedterminowych w wyborach we wrześniu 2007 r. przyniosła nowe akcenty w polityce zagranicznej i stosunkach z Niemcami – w swym exposé, nowy premier Donald Tusk, podkreślił wolę „rozwijania strategicznych stosunków z Niemcami nie unikając spraw trudnych”¹⁸; uznał wzajemne relacje za kluczowe dla dobrej pozycji obu państw w Unii Europejskiej, zabrakło natomiast bezpośredniego odniesienia do przyszłej polityki historycznej. Sygnałem dla strony niemieckiej miało być również mianowanie prof. W. Bartoszewskiego doradcą premiera w sprawach zagranicznych i pełnomocnikiem ds. stosunków polsko-niemieckich.

Nowy rząd spotkał się jednak od razu z zarzutami opozycji, że zamierza obniżyć rangę tej polityki, tym bardziej, że B. Zdrojewski, nowy minister kultury i dziedzictwa narodowego, zanegował kilka projektów muzealnych poprzedniego ministra, w tym Muzeum Ziem Zachodnich we Wrocławiu, uzasadniając swe decyzje błędami formalnymi. Znacznie później premier, w udzielonym wywiadzie zdefiniował krótko stanowisko Platformy Obywatelskiej:

Natomiast my swoją politykę historyczną musimy kształtować na rzecz wzmocnienia poczucia tożsamości i dumy, ale nie przeciwko komuś, tylko na rzecz pozytywnego wzrastania tej dumy narodowej¹⁹.

Podczas pierwszej wizyty w Berlinie, w grudniu 2007 r. premier Donald Tusk zaproponował przygotowanie międzynarodowego projektu upamiętnienia wojny w ramach polskiego Muzeum Drugiej Wojny Światowej w Gdańsku (obecna nazwa to Muzeum Wojny i Pokoju w XX wieku), którego wmurowanie kamienia węgielnego ma się odbyć w rocznicę 70-lecia wybuchu wojny, proponując uwzględnienie w nim również problemu przymusowych wysiedleń²⁰. Koncepcję tę poparła również polsko-niemiecka grupa „Kopernik”, stwierdzając, że nie powinno się tej idei postrzegać jako kontrprojektu dla „Widocznego znaku” w Berlinie, lecz jako możliwość stworzenia dla niego godnych europejskich ram²¹. Ponieważ jednak Muzeum znajduje się obecnie *in statu nascendi* i dopiero ma stać się przedmiotem debaty merytorycznej, nie wydaje się, by w Polsce nadal tak drażliwy wątek doczekał się realizacji, również ze względu na fakt, że tymczasem zapadła decyzja o berlińskiej placówce.

¹⁸ Tekst exposé premiera Tuska, <http://www.kprm.gov.pl/s.php?id=1389&path=10325> (23 XI.2007).

¹⁹ Donald Tusk gościem w „Sygnałach Dnia” 26-02-2008, <http://www.platforma.org/aktualnosci/po-w-mediach/artaa2.html> (10 IV 2008).

²⁰ FAZ-Gespräch mit Donald Tusk, *Die Geschichte ist wieder Ballast*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 10 XII 2007.

²¹ Komunikat z posiedzenia Grupy Kopernika 30.11. i 1.12.2007, <http://www.deutsches-polen-institut.de/Projekte/Projekte-Aktuell/Kopernikus-Gruppe/wersja-polska14.php>.

Upamiętnieniu i przekazaniu informacji o polskich ofiarach wysiedleń posłużyła natomiast zaprezentowana 3–7 marca 2008 r. w Parlamencie Europejskim w Brukseli wystawa „The Expelled” [Wygnańcy], przygotowana przez Biuro Edukacji Publicznej Instytutu Pamięci Narodowej i zorganizowana z inicjatywy europosłów PO i PiS jako element polskiej polityki historycznej i część polemiki z niemieckimi projektami²². Jej głównym przesłaniem było przybliżenie Europejczykom losów Polaków podczas II wojny światowej – istotną ich bowiem częścią było właśnie wygnanie, przy czym autorzy wystawy świadomie użyli tego terminu. Ekspozycja obejmowała nie tylko przymusowe deportacje i wysiedlenia, które dotknęły obywateli polskich w tym okresie ze strony dwóch okupantów: niemieckiego i sowieckiego, ale przede wszystkim zbrodnie okresu okupacji.

Na początku 2008 r. „Widoczny znak” stał się przedmiotem wzmoczonych działań dyplomatycznych strony niemieckiej, gdyż przed ostatecznym przedstawieniem projektu na posiedzeniu rządu federalnego, jego autor, pełnomocnik rządu ds. kultury i mediów Bernd Neumann, złożył wizytę w Warszawie, podczas której starał się przekonać, że intencją strony niemieckiej jest przedstawienie kontekstu historycznego i uwzględnienie deportacji ludności polskiej. Wyniki rozmów zinterpretowano jako pośrednią akceptację projektu, której strona polska *de facto* dotychczas nie udzieliła oświadczając, że nie będzie w nim uczestniczył żaden oficjalny przedstawiciel Polski, z zastrzeżeniem o możliwości konsultacji polskich historyków²³.

Po zaakceptowaniu projektu w marcu 2008 r., mimo opublikowania jego treści przez „Rzeczpospolitą”²⁴, nie wywołał on podobnej debaty w Polsce, jak niegdyś idea Centrum, chociaż zgłoszono wobec niego szereg krytycznych uwag szczególnie z kręgu doradców prezydenta RP, dotyczących głównie nieuwzględnienia polskich zastrzeżeń²⁵.

Niemcy – kontynuacja polityki upamiętniania ofiar

W omawianym okresie polityka upamiętniania ofiar totalitaryzmów jako główna część niemieckiej polityki historycznej była realizowana konsekwentnie, jej głównym przejawem było nadal zastępowanie poważnych debat historycznych dyskusjami o pomnikach i planowanych muzeach czy miejscach pamięci²⁶. Jednak i w Niemczech towarzyszyły tym działaniom wątpliwości dotyczące ich przyszłych konse-

²² Wywiad z prof. W. Roszkowskim, *Nie tylko Niemców wysiedlano*, „Rzeczpospolita”, 4 III 2008.

²³ *Rozmowy na temat problematyki historycznej w stosunkach polsko-niemieckich*, Warszawa, 5 lutego 2008 r. Komunikat, MSZ, <http://www.pol-niem.pl/index.php?page=1010000000>.

²⁴ Przedstawiony został 11 III 2008 r., tekst projektu w j. polskim zamieściła „Rzeczpospolita”, 19 III 2008.

²⁵ M. A. Cichocki, *Widoczny znak – cudze zobowiązanie*, „Rzeczpospolita”, 5 II 2008.

²⁶ U. Herbert, *Die Zukunft der Geschichtspolitik*, „Blätter für deutsche und internationale Politik” 2008, nr 1, s. 78.

kwencji, gdyż w ten sposób na długie lata następuje utrwalanie specyficznych cech aktualnej polityki historycznej, która też stanie się historią, podobnie jak było to z rozliczeniem z przeszłością nazistowską w latach 60.²⁷

Szczególne emocje budziły głównie kolejne przedsięwzięcia odnoszące się do obrachunku z historią dawnej NRD, ale także pewne aspekty okresu III Rzeszy (np. spór o ocenę H. Filbingera²⁸ czy inicjatywa obywatelska „Pociąg pamięci”²⁹, poświęcona udziałowi kolei niemieckiej w Holocauście, łącząca elementy wystawy ze zbieraniem dokumentacji dotyczącej losu dzieci deportowanych do obozów zagłady).

W listopadzie 2007 r. doczekały się konkretnego kształtu podjęte wcześniej decyzje dotyczące uczczenia tzw. zapomnianych ofiar narodowego socjalizmu (Rommowie, homoseksualiści) w postaci przedstawionej przez Komisję Kultury Bundestagu koncepcji kolejnych pomników w Berlinie³⁰.

W ramach Wielkiej Koalicji CDU/CSU i SPD wyraźnie przeważała chudecka wersja polityki historycznej, zgodnie z którą rola sprawców nie zaspokaja we współczesnym społeczeństwie niemieckim potrzeby tworzenia tożsamości, stąd też znaczenie tworzenia historii własnych ofiar i swoistej transformacji kultury pamięci wypędzonych jako odniesienia do tworzenia pamięci całego narodu. Ostatecznie w marcu 2008 r. rząd federalny zatwierdził projekt „Widocznego znaku przeciw ucieczkom i wypędzeniom”³¹. Po prawie trzech latach udało się osiągnąć w tej kwestii konsensus między CDU/CSU i SPD, projekt ten poparła również FDP³². Krytyczne stanowisko zajęły jedynie Sojusz 90'/Zieloni ze względu na wciąż nierozstrzygniętą rolę Związku Wypędzonych w opracowywaniu koncepcji muzeum, oraz partia lewicy, Die Linke, uważająca i tę wersję za manipulację historią, postulująca przeznaczenie środków na odszkodowania dla ofiar Trzeciej Rzeszy³³. Natomiast socjaldemokraci ostatecznie zaakceptowali lokalizację w Berlinie, chociaż uprzednio wspierali kilka propozycji symbolicznej europeizacji projektu poprzez zrealizowanie go w Görlitz i Zgorzelcu, we Wrocławiu czy Strasburgu.

²⁷ G. R. Mittler, *Neue Museen – Neue Geschichte*, „Das Parlament. Aus Politik und Zeitgeschichte” 2007, nr 49, s. 15.

²⁸ H. Filbinger był premierem Badenii-Wirtembergii od 1966 r., w 1978 r., kiedy się okazało się, że był sędzią marynarki wojennej, musiał ustąpić ze stanowiska. Obecny premier tego landu, G. Oettinger (CDU) stwierdził w mowie pogrzebowej, że Filbinger był „przeciwnikiem reżimu nazistowskiego”; por. A. Gra w, *Filbinger und die Fakten*, „Die Welt”, 16 IV 2007.

²⁹ Zainicjowana w listopadzie 2007 r. w rocznicę Nocy kryształowej, a zakończona w styczniu 2008 r. w Muzeum KL Auschwitz, zob.: *Zug der Erinnerung*, <http://www.zug-der-erinnerung.eu/index.html>.

³⁰ Por. *Kulturausschuss für wichtige Denkmalkonzepte zum Gedenken an NS-Opfergruppen*, Presse- und Informationsamt der Bundesregierung Pressemitteilung, Nr. 24, http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Pressemitteilungen/BPA/2008/01/2008-01-28-bkm-denkmalkonzepte-zum-gedenken-an-ns-opfergruppen_layoutVariant=Druckansicht.html.

³¹ *Konzeption „Sichtbares Zeichen gegen Flucht und Vertreibung“ Ausstellungs-, Dokumentations- und Informationszentrum in Berlin*, http://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/BKM/2008-04-09-sichtbares-zeichen-konzeption-barrierefrei.property=publicationFile.pdf.

³² S. Ketterer, *Konzept für Museum gelobt*, „Das Parlament” 2008, nr 16.

³³ *Zentrum über Flucht und Vertreibung „Sichtbares Zeichen” in Berlin*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 10 III 2008.

Tym samym, zapoczątkowana pod koniec lat 90. dyskusja o niemieckich ofiarach wojny, przede wszystkim przymusowo wysiedlonych i uciekinierach, przyniosła konkretne rezultaty w postaci trwałego wzbudzenia zainteresowania tą problematyką, nie tylko na płaszczyźnie politycznej, lecz także kulturowej i naukowej³⁴.

W dużym stopniu przyczyniły się do tego media – oprócz wcześniejszego spopularyzowania dzieł literackich, zajmujących się tym tematem i debat o niemieckich ofiarach II wojny światowej, duże znaczenie miały też dwa, dwuczęściowe filmy, wyemitowane w ciągu ostatniego półtora roku przez stacje ARD i ZDF, prezentujące to zagadnienie – „Die Flucht” [Ucieczka]³⁵ i „Wilhelm Gustloff”, które obejrzało ponad 11 milionów widzów, i którym towarzyszyły liczne filmy dokumentalne.

Wielu zwiedzających przyciągnęły też obie wystawy z 2006 r.: zorganizowana przez Centrum Przeciwko Wypędzeniom w Berlinie ekspozycja „Wymuszone drogi. Ucieczka i wypędzenie w Europie XX wieku” (2006), oraz „Ucieczka, wypędzenie, integracja” Bońskiego Domu Historii (Haus der Geschichte)³⁶, przy czym ta ostatnia ma stać się też częścią „Widocznego znaku”.

Zainteresowanie naukowe potwierdza natomiast fakt, że tylko w ciągu ostatnich lat temat ten był przedmiotem ponad dwudziestu opublikowanych w Niemczech prac historycznych zajmujących się zarówno ogólnie, ale także i szczegółowo przymusowymi wysiedleniami i wypędzeniami, należą tu także prace polskich i czeskich historyków oraz kolejne opracowania polsko-niemieckie.

Wśród nich wielu argumentów o konieczności godnego upamiętnienia wysiedlonych w najnowszej historii powojennej Niemiec dostarczyła książka historyka młodego pokolenia Manfreda Kittla pod znamienym tytułem *Vertreibung der Vertriebenen?* [Wypędzenie wypędzonych?]³⁷. Autor przeanalizował w niej, w jakim stopniu w Republice Federalnej Niemiec od początku rządów Adenauera do początków rządu Kohla los wysiedlonych i wypędzonych był obecny we wspólnej pamięci narodu niemieckiego. Przewodnią tezę pracy wpisuje się w nurt głoszący tabuizację ich cierpień, gdyż autor potwierdza, że tylko w latach 50. ich przeżycia były dostrzegane, dokumentowane i upamiętniane, a już od lat 60. więcej uwagi zaczęto poświęcać uprzednio zaniedbanym zbrodniom narodowego socjalizmu, a wraz z dekadą odprężenia i koalicją socjalliberalną na początku lat 70. nastąpiło zmarginalizowanie tego problemu, trwające jego zdaniem aż do obecnych czasów. W konkluzjach M. Kittel stwierdza, że wypędzenie stanowi temat wymagający szerokiej społecznej debaty i trwałego miejsca w świadomości społeczeństwa, dochodzi też do wniosku, że mogłoby to w konsekwencji uwrażliwić

³⁴ *Flucht und Gedächtnis*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 22 V 2007, s. 11.

³⁵ M. Hanfeld, *Ostpreußens Gloria geht grausam zu Ende*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 2 III 2007, s. 44.

³⁶ Analiza obu wystaw i ich odbioru: A. Assmann, *Konstruktion der Geschichte in Museen*, „Das Parlament. Aus Politik und Zeitgeschichte” 2007, nr 49, s. 9–11.

³⁷ M. Kittel, *Vertreibung der Vertriebenen? Der historische Osten in der Erinnerungskultur der Bundesrepublik (1961–1982)*, München 2007.

Niemców na emocje Polaków i ich straszny los podczas okupacji i lata stracone pod komunistyczną dyktaturą, a ponadto przyspieszyć wewnętrzną akceptację ostatecznego charakteru granicy przez wypędzoną część Niemców³⁸, upominając się równocześnie o przyznanie należnego miejsca dawnemu niemieckiemu Wschodowi we współczesności.

Praca ta wpisuje się w ton większości publikacji ostatnich lat o przymusowych wysiedleniach, ucieczkach i wypędzeniach, w których teza o konieczności zadośćuczynienia indywidualnych krzywd poprzez ich godne uhonorowanie, wyklucza ocenę lub wskazanie na postawy i działalność samej organizacji Związku Wypędzonych w przeszłości i teraźniejszości, jego rewizjonistyczną ideologię, odrzucanie polityki wschodniej czy roszczeniowe wypowiedzi ostatnich lat; czasami tylko jednym zdaniem podkreśla się jego formalne zdystansowanie od Powiemictwa Pruskiego, a sami wypędzeni przedstawiani są również jako ofiary podziałów politycznych w RFN i priorytetów polityki zagranicznej (integracji z Zachodem albo odprężenia).

W tej sytuacji oficjalne przyjęcie „Widocznego znaku” wynikało zarówno z zobowiązań koalicyjnych, jak i zainteresowania społecznego. Jego ostateczny kształt pozostaje nadal nieo określony, zresztą samo zatwierdzenie nie zostało skomentowane przez rząd federalny, otwartą kwestią pozostaje np. skład kuratorium (dokument wymienia tu jedynie przedstawicieli Bundestagu, rządu i Związku Wypędzonych), nadzór prawny ma sprawować Niemieckie Muzeum Historyczne (DHM). Zapowiedziana międzynarodowa konferencja naukowa, mająca m.in. zaprezentować stanowisko krajów sąsiednich, również nie doczekała się konkretyzacji.

Zgodnie z zatwierdzoną koncepcją „Widoczny znak” ma stanowić połączenie wystawy, dokumentacji oraz informacji w Berlińskim Deutschlandhaus. W opisie projektu znalazły się deklaracje o współpracy przy jego realizacji z Europejską Siecią „Pamięć i Solidarność” (tu należy jednak pamiętać o dotychczasowym niewielkim znaczeniu tej inicjatywy) oraz o konieczności przedstawienia historycznych przyczyn ucieczki i wypędzeń niemieckiej ludności z dawnych wschodnich terenów osiedlenia, podczas i po II wojny światowej na tle narodowo-socjalistycznej polityki ekspansji i zagłady, stwierdzono przy tym, że ten kontekst ma zostać „wystarczająco udokumentowany” (*ausreichend dokumentiert*)³⁹.

Wątpliwości może jednak budzić to, że myślą przewodnią tego przedsięwzięcia, jest teza o wieku XX jako „stuleciu wypędzeń” (lansowana dotychczas przez Związek Wypędzonych), a nie – jak dotychczas – totalitaryzmów, przez co przymusowe wysiedlenia stają się centralnym punktem historii XX w., a placówka ma „[...] w przyszłości przybliżyć tę tematykę młodym pokoleniom ze wskazaniem na jej aktualny wymiar”⁴⁰. Takie podejście wskazuje na trwale oderwanie tej części polityki upamiętniania od równoległe toczącej się w Niemczech dyskusji o tota-

³⁸ *Ibidem*, s. 184–185.

³⁹ *Konzeption „Sichtbares Zeichen gegen Flucht und Vertreibung”...*, s. 1.

⁴⁰ *Ibidem*.

litaryzmach, prowadzonej zresztą obecnie głównie poprzez porównywanie „obu dyktatur niemieckich”.

Dalsze zastrzeżenia mogą również dotyczyć aspektu „europeizacji”, przede wszystkim ze względu na wieloznaczność tego pojęcia i możliwe interpretacje. Z tekstu koncepcji wynika, że europeizacja powinna oznaczać uwzględnienie kontekstu wypędzeń w Europie XX wieku⁴¹, czyli zestawienie wydarzeń z różnych okresów i o odmiennym podłożu polityczno-historycznym może jednak też oznaczać uczynienie z wysiedleń podstawy europejskiej pamięci i odnoszenie do przeszłości kryteriów współczesnych praw człowieka. Interesującą natomiast propozycją jest w tym kontekście uwzględnienie w ekspozycji również prac bilateralnych i multilateralnych związanych z tą problematyką, a powstałych w ramach współpracy transgranicznej.

Podjęcie decyzji o „Widocznym znaku” przypieczętowało paradygmat niemieckiej polityki historycznej, w której uporanie się z przeszłością okresu nazistowskiego uznane zostało za podstawę społeczeństwa i państwa, a polemiki ostatnich lat dotyczące odpowiedzialności za holocaust „zwykłych Niemców”, robotników przymusowych, roli Wehrmachtu w wojnie czy losu Romów, służą jako przykłady poszerzania kultury politycznej w Niemczech.

Niemiecki historyk, Ulrich Herbert, zastanawiając się nad jej przyszłością, prognozuje malejącą użyteczność historii współczesnej dla celów politycznych i odrzucenia wszystkiego tego, na czym opierał się reżim nazistowski ze względu na coraz bardziej odległy od współczesności kontekst polityczny, ideologiczny, społeczny, gospodarczy i kulturalny tego okresu⁴², sprawiający, że retoryka potępienia nazizmu w bieżącej polityce staje się zbyt abstrakcyjna. Herbert nie odnosi się jednak bezpośrednio do kwestii wypędzeń, które w aktualnej polityce, co pokazały ostatnie wydarzenia, dzięki indywidualizacji pamięci o nich, zostały uaktualnione.

Podsumowanie

Obecny stan zaawansowania obu kluczowych dla polityki historycznej Polski i Niemiec projektów – Muzeum Wojny i Pokoju w Gdańsku oraz „Widocznego znaku” w Berlinie uniemożliwia jednoznaczną ocenę ich oddziaływania na przyszłe stosunki wzajemne, tym bardziej, że nadal trudno rozstrzygnąć, czy „Widoczny znak” będzie rzeczywiście, jak jest to deklarowane, przynajmniej częściowo uwzględniać polski punkt widzenia czy będzie to tylko kolejna modyfikacja poprzednich wersji, odzwierciedlająca mimo zapowiadanego międzynarodowego wymiaru, niemiecką wersję polityki pamięci. Należy też pamiętać, że wszedł on w etap realizacji właśnie dzięki długoletnim zabiegom E. Steinbach i jej fundacji.

⁴¹ *Ibidem*.

⁴² U. Herbert, *op. cit.*, s. 79.

W tej sytuacji rząd polski przyjął realistyczną postawę, zapraszając Niemców do współpracy w polskim projekcie, ale zarazem wstrzymując się od oficjalnego poparcia niemieckiego, co mogło być podyktowane zarówno zaproponowanymi podczas negocjacji warunkami, jak i trudnościami z oceną samego projektu, tym bardziej, że doświadczenia związane z równoległe złożoną propozycją uhonorowania „Solidarności” pomnikiem w Berlinie, która tymczasem ma przyjąć formę tablicy pamiątkowej, wskazują na potrzebę powściągliwości. Nie bez znaczenia jest również to, że zdominowanie w ostatnich latach dyskusji o stanie polsko-niemieckich stosunków przez spór o Centrum Przeciwko Wypędzeniom, mogłoby spowodować, że polska legitymizacja dla „Widocznego znaku” niepoprzedzona debatą, byłaby dla polskiej opinii publicznej niezrozumiałą, tym bardziej, że nadal pozostają wątpliwości dotyczące myśli przewodniej koncepcji.

Ostatnie dwa lata pokazały, że możliwość wpływania na politykę historyczną drugiego państwa poprzez działania w polityce zagranicznej jest, niezależnie od przyjętej strategii: konfrontacji czy negocjacji, raczej niewielka, przede wszystkim ze względu na jej podstawowe zadania – tworzenia lub zmieniania podstaw tożsamości narodowej, spełniania oczekiwań społeczeństwa czy tylko nadal ważnej grupy wyborców partii rządzącej.

Polityka historyczna, mimo postulowanej w wielu państwach przez polityków czy naukowców jej europeizacji, pozostaje nadal przede wszystkim polityką narodową realizowaną w ramach regionalnych i lokalnych, a przede wszystkim państwowych inicjatyw, stanowiących monumentalizację historii, a jej szczególna intensyfikacja związana jest z rocznicowymi uroczystościami. Odmienne spojrzenie na fakty staje się nieuniknione, ponieważ samo pojęcie europeizacji podlega również narodowym interpretacjom, szczególnie w odniesieniu do pamięci o II wojny światowej.

Alternatywą pozostają zatem własne projekty historyczne lub inicjowane z partnerami z drugiego kraju projekty, takie jak przykładowe „Polsko-niemieckie miejsca pamięci”, zaś dla przyszłego Muzeum Wojny i Pokoju należałoby oprócz Niemców pozyskać innych partnerów europejskich, dla podkreślenia jego rzeczywiście międzynarodowego charakteru.

VARIA

„SKOŃCZYŁ SIĘ OKRES STAGNACJI”

– mówi prof. ERHARD CZIOMER, kierownik Katedry Stosunków Międzynarodowych Krakowskiej Szkoły Wyższej (KSW), komentując obecne relacje między Polską a Niemcami

Natalia Adamska (NA) – Nowy wymiar partnerstwa polsko-niemieckiego w UE oraz we współpracy dwustronnej będzie jednym z tematów rozpoczynającej się dzisiaj VIII Międzynarodowej Konferencji Naukowej „Państwo, gospodarka, społeczeństwo”. Uczestniczą w niej naukowcy z KSW i innych uczelni ośrodków krajowych oraz z Niemiec. Jakie tematy zostaną poruszone podczas konferencji w aspekcie relacji z naszym zachodnim sąsiadem?

Erhard Cziomer (EC) – Wystąpienia dotyczyć będą stosunków z Niemcami w wymiarze Unii Europejskiej, jak też stosunków dwustronnych. Referenci podejmą między innymi takie kluczowe zagadnienia dla rozwoju UE, jak: perspektywy stosunków transatlantyckich (L. Zyblikiewicz, UJ), rozwój europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony (R. Zięba, UW), w tym udziału Polski w operacjach UE w Czadzie i Demokratycznej Republice Konga (M. Lasoń, KSW) oraz ich wpływ na nasz kraj. Duże walory merytoryczne i praktyczne będą z pewnością miały także kontrowersje wokół planów budowy Gazociągu Północnego i współpracy energetycznej w UE (R. Czarny, UJ) oraz konsekwencje uszczelnienia granicy wschodniej, zwłaszcza z Ukrainą dla Polski i Niemiec (K. Stokłosa, Techniczny Uniwersytet w Dreźnie – TU Drezno).

Odrębny blok tematyczny to aspiracje mocarstwowe Niemiec w XXI w. (B. Koszel, UAM Poznań), stanowisko Niemiec wobec Rosji i Ukrainy na tle dalszego poszerzenia UE (A. Paterek, KSW) oraz Europejskiej Polityki Sąsiedztwa (E. Cziomer, KSW), co posiada również wiele implikacji dla Polski.

Na czoło problematyki relacji dwustronnych wysuną się referaty związane z obciążeniami historycznymi (G. Besier, TU Drezno) oraz roszczeniami cywilno-prawnymi obywateli RFN wobec Polski (B. Molo, KSW). Obie kwestie wykraczają poza wymiar historyczny i stanowią aktualne podłoże ostrych kontrowersji politycznych, zwłaszcza w Polsce.

NA – Jak ocenia Pan obecną sytuację między Polską a Niemcami?

EC – Po latach stagnacji 2005–2007 nastąpiło ożywienie. Nadal nie rozwiązaliśmy żadnego ze złożonych problemów spornych, ale eskalacja napięć wyraźnie zmniejszyła się. Widoczna jest tendencja poszukiwania kompromisu z obu stron.

NA – Co Pana zdaniem obecnie najbardziej komplikuje stosunki polsko-niemieckie?

EC – Ważnym punktem zapalnym jest polityka historyczna oraz jej odbiór w obu krajach. Kontrowersje wzbudza również sprawa tzw. widocznego znaku, czyli decyzja rządu federalnego o budowie Centrum Przeciwko Wypędzeniu w Berlinie, którego konsekwencją będzie nadmierne eksponowanie cierpienia Niemców podczas II wojny światowej. Wielkim problemem spornym jest też budowa Gazociągu Północnego przez firmy niemieckie i rosyjskie za aprobatą rządów obu państw. Wszystkie trzy kwestie przejściowo na początku 2008 roku zamrożono, choć prędzej czy później będzie do nich trzeba wrócić. Problemami długofalowymi oraz nadal nierozwiązanymi są również wspomniane już wyżej roszczenia cywilno-prawne obywateli niemieckich, głównie tzw. późnych przesiedleńców z lat 70. i 80., posiadających często podwójne obywatelstwo polskie i niemieckie oraz sprawa zwrotu dzieł sztuki.

NA – Jaki wpływ na Polskę ma polityka Niemiec wobec Rosji i Ukrainy?

EC – Ze względu na długofalowe interesy polityczne i gospodarcze Niemcy pierwszoplanowo traktują Rosję jako „partnera strategicznego”, a Polska odmiennie – wobec trudności w relacjach z Rosją – wolałaby współpracować z Ukrainą również w ramach NATO i UE. Nasz kraj jest zainteresowany intensyfikacją wymiaru wschodniego UE, preferując zwłaszcza relacje z Ukrainą, Moldawią, Gruzją, Azerbejdżanem i Armenią, włączając w to także Białoruś po dokonaniu niezbędnych reform demokratycznych. W najbliższych dniach polskie MSZ ma zgłosić w Brukseli wstępny projekt tzw. Partnerstwa Wschodniego UE. Natomiast Niemcy już od 2006 r. forsują koncepcję „nowej polityki wschodniej UE”. Jej głównymi

składowymi elementami są partnerstwo strategiczne z Rosją, poszerzona Polityka Europejskiego Sąsiedztwa (EPS) z udziałem Ukrainy, pozostałych krajów Europy wschodniej oraz Zakaukazia, a także posowieckich krajów Azji Środkowej. Polska i Niemcy prędzej czy później będą się musiały jednak porozumieć w kwestii ostatecznego kształtu nowej polityki wschodniej UE, bo są one ze względu na własne interesy w o wiele większym stopniu nią zainteresowane niż pozostałe kraje UE, zwłaszcza Europy Południowej, które popierają przeforsowaną ostatnio przez Francję na szczycie UE – Unię Śródziemnomorską. W ostatecznym rozrachunku chodzi bowiem o wyasygnowanie na ten cel pieniędzy z budżetu UE na lata 2014–2020, którego ogólne przymiarki powstają już obecnie. Niemcy jako największy płatnik netto do budżetu UE będą miały ogromny wpływ na jego ostateczny kształt. Zaś bez poważniejszego wsparcia finansowego i rzeczowego UE dla transformacji jej partnerów i sąsiadów w Europie Wschodniej, w tym także dla Ukrainy, trudno dyskutować o jej perspektywie stowarzyszenia, nie mówiąc już o członkostwie w UE.

NA – Czy rozważania poruszane na konferencji trafią do publikacji naukowej?

EC – Tak. We wrześniu ukaze się kolejny tom periodyku „Krakowskie Studia Międzynarodowe”. Tym razem pod tytułem *Nowy wymiar partnerstwa polsko-niemieckiego w Europie pod koniec pierwszej dekady XXI. Do współpracy zaproszono 25 autorów polskich i niemieckich. Wielu autorów powyższego tomu uczestniczy w konferencji naukowej KSW.*

NA – Jaki związek z konferencją ma polsko-niemieckie sympozjum studenckie w KSW?

EC – Seminarium studenckie „Stan i perspektywy stosunków polsko-niemieckich” będzie przedłużeniem dyskusji konferencyjnej. Stanowi ono jeden z punktów porozumienia o współpracy między KSW a Technicznym Uniwersytetem w Dreźnie. Uczestniczyć w nim będą studenci, doktoranci i wykładowcy Katedry Stosunków Międzynarodowych KSW oraz Katedry Badań nad Totalitaryzmem TU w Dreźnie. Zapowiada się bardzo ciekawa dyskusja.

„Dziennik Polski”, 26 V 2008

„POLSKA – NIEMCY – UKRAINA W EUROPIE”

– wywiad z prof. dr. hab. Włodzimierzem Bonusiakiem, rektorem Uniwersytetu Rzeszowskiego, współorganizatorem konferencji międzynarodowych „Polska – Niemcy – Ukraina w Europie” (1995–2008)

Jak powstał pomysł zainicjowania i realizacji powyższego cyklu konferencji? Dlaczego ze strony polskiej były one organizowane przez Uniwersytet Rzeszowski?

Pomysł zrodził się w środowisku krakowskim a jego „ojcami” byli prof. Jerzy Wyrozumski i prof. Erhard Cziomer. Było to krótko po zorganizowaniu przez ówczesną WSP w Rzeszowie konferencji „Galicja i jej dziedzictwo”. Brali w niej udział naukowcy z kilku krajów europejskich oraz z Izraela i Stanów Zjednoczonych. Konferencja, której dorobek został opublikowany w czterech tomach, zyskała spore uznanie uczestników, a WSP wykazała się umiejętnością organizowania imprez międzynarodowych. W tym pozytywnym klimacie środowisko krakowskie zaproponowało ówczesnemu rektorowi WSP prof. dr. hab. Kazimierzowi Z. Sowie zorganizowanie konferencji „Polska – Niemcy – Ukraina w Europie”. Rektor polecił mi, jako dziekanowi Wydziału Socjologiczno-Historycznego, organizację tej konferencji. W maju 1995 r. odbyła się więc w Rzeszowie konferencja na temat: „Polska – Niemcy – Ukraina w Europie: uwarunkowania, założenia i przesłanki wzajemnej współpracy”.

Uczestnicy konferencji ocenili ją pozytywnie i doszli do wniosku, że należy ją kontynuować. W 1996 r. zostałem rektorem WSP w Rzeszowie i w związku z powyższym, podjąłem się obowiązku wydawania dorobku konferencji. Zostało to zaakceptowane przez partnerów zagranicznych. Odtąd konferencje odbywały się corocz-

nie, a ich gospodarzami byli kolejno: Akademia Europejska w Bocholt (Niemcy), Uniwersytet im I. Franki we Lwowie (Ukraina) i WSP w Rzeszowie (Uniwersytet Rzeszowski od 2001 r.). Jedną konferencję na Ukrainie wspólnie zorganizowali Uniwersytet Lwowski i Uniwersytet w Czerniowcach. W 2007 r. strona niemiecka zorganizowała konferencję w Debreczynie (Węgry) i zaprosiła na nią, poza stałymi uczestnikami, także naukowców z Węgier, Bulgarii i Rumunii. Konferencja w Debreczynie została zorganizowana przy pomocy Free Youth Centre (Vidin, Bułgaria), Central de Asistentia Rural (Timisoara, Rumunia) i ÉLETFA Segítő Szolgalat Egyesület (Debrecen, Węgry). W 2008 r. kolejna konferencja odbyła się w Polsce, a jej organizatorem był Instytut Historii Uniwersytetu Rzeszowskiego.

Jak dobrano partnerów na Ukrainie i w Niemczech?

Od pierwszej konferencji jej współorganizatorem ze strony ukraińskiej stał się Fakultet (Wydział) Historii Uniwersytetu im. Iwana Franki we Lwowie. Jego dziekan (prof. dr hab. Roman Szust) dobierał uczestników ze strony ukraińskiej, korzystając jednak dość często z naukowców, z którymi WSP w Rzeszowie współpracowała w badaniach naukowych. Oprócz naukowców ze Lwowa w konferencjach ze strony ukraińskiej brali więc udział pracownicy Narodowego Uniwersytetu im. Jurija Fedkowicza w Czerniowcach, Ukraińskiej Akademii Nauk z Kijowa i Uniwersytetu Pedagogicznego w Tarnopolu. Wśród polskich naukowców dominowali pracownicy Uniwersytetu Jagiellońskiego, a także Krakowskiej Szkoły Wyższej im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego w Krakowie oraz WSP (Uniwersytetu) w Rzeszowie. Obok nich w konferencjach uczestniczyli również naukowcy z Uniwersytetu Wrocławskiego, Opolskiego i Instytutu Zachodniego w Poznaniu. Stronę niemiecką reprezentowali głównie pracownicy Akademii Europejskiej w Bocholt oraz Wolnego Uniwersytetu w Berlinie. Początkowo doбором uczestników ze strony niemieckiej zajmował się prof. dr Dieter Bingen (Instytut Studiów Wschodnich i Międzynarodowych w Kolonii), a po objęciu przez niego funkcji dyrektora Instytutu Polskiego w Darmstadt, funkcję tę pełni dr Ragnar Leunig (Akademia Europejska w Bocholt).

Główny temat konferencji „Polska – Niemcy – Ukraina w Europie” był omawiany i analizowany corocznie przy uwzględnianiu zmieniającej się sytuacji międzynarodowej, szczególnie w krajach, które współorganizowały konferencje. Stąd każda z kolejnych konferencji zajmowała się odmienną problematyką. W 1996 r. tematyka obrad dotyczyła doświadczeń z transformacji i współpracy, w 1997 r. modelu dla euroregionów Środkowowschodniej Europy, w 1998 r. obradowano pod hasłem jak wychowywać dla Europy, w 1999 r. omawiano narodowe identyfikacje i europejskie integracje w przededniu XXI w. Wszystkie materiały z tych konferencji ukazywały się drukiem w wydawnictwie WSP w Rzeszowie. Na kolejnych konferencjach zajmowano się szansami Polski i Ukrainy na wejście tych krajów do Unii Europejskiej, stosunkiem do Rosji, problematyką bezpieczeństwa europejskiego, skutkami wejścia Polski do wspólnot europejskich, „pomarańczo-

wą rewolucją” na Ukrainie. Wejście Rumunii i Bułgarii w skład Unii Europejskiej zaowocowało wspomnianą już konferencją w Debreczynie, podczas której „stali uczestnicy” dzielili się swymi doświadczeniami z wpływu na świadomość społeczną przynależności do Wspólnot Europejskich.

Dorobek konferencji które odbywały się w XXI w. publikowała strona ukraińska (dwa tomy) i niemiecka (jeden tom). Publikacje wydawane w Polsce i na Ukrainie redagował komitet w składzie: Włodzimierz Bonusiak, Erhard Cziomer, Ragnar Leunig, Roman Szust. Publikację z konferencji w Debreczynie redagował Ragnar Leunig (zob. załącznik 1). W 2008 r. konferencja obradowała w Polsce (Iwonicz-Zdrój), a przedmiotem jej obrad był problem: „Europa w okresie przemian oraz nowych wyzwań w zakresie bezpieczeństwa i współpracy”. Dorobek tej konferencji zostanie opublikowany przez Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego.

Co wyznaczało tematykę konferencji? Czy wybiegała ona poza sztywne ramy konferencji naukowych?

Celem konferencji oprócz prezentowania wyników badań naukowców z wymienionych krajów, było także przekazanie tych wyników młodzieży szkolnej i studenckiej. W związku z powyższym w konferencjach uczestniczyli studenci – głównie członkowie kół naukowych działających w uczelniach organizowano także, przy pomocy nauczycieli licealnych, lekcje pokazowe w szkołach, podczas których młodzież szkolna mogła się zapoznać się z uczestnikami konferencji oraz zaprezentować stan swej wiedzy związanej z tematyką konferencji. Starano się także zainteresować wynikami konferencji polityków, przysyłając publikacje pokonferencyjne do parlamentów, rządów i prezydentów państw organizatorów konferencji.

Czy konferencja będzie kontynuowana?

W trakcie ostatniej konferencji w 2008 r. prof. dr hab. Janusz Sawczuk z Uniwersytetu Opolskiego wystąpił z inicjatywą kontynuowania cyklicznych konferencji, zgłaszając gotowość przejęcia spraw organizacyjnych ze strony polskiej. Równocześnie zaproponował, by tematykę konferencji ukierunkować na problematykę wschodnią – zwracając szczególną uwagę na wzajemne stosunki między Unią Europejską jako całością oraz Polską i Niemcami a Rosją, Ukrainą i państwami postradzieckimi. Uczestnicy konferencji zaakceptowali tę propozycję, biorąc na siebie równocześnie obowiązek wyszukania partnerów – współorganizatorów przyszłych konferencji z każdego państwa.

Załącznik 1. Wykaz publikacji pokonferencyjnych „Polska – Niemcy – Ukraina w Europie”

Polska – Niemcy – Ukraina w Europie: uwarunkowania, założenia i przesłanki wzajemnej współpracy. Wydawnictwo WSP, Rzeszów 1996, s. 264 (materiały z konferencji naukowej, która odbyła się w Wyższej Szkole Pedagogicznej w Rzeszowie w dniach 8–10 V 1995 r.).

Polska – Niemcy – Ukraina w Europie: doświadczenia z transformacji i współpracy. Wydawnictwo WSP, Rzeszów 1998, s. 153 (materiały z konferencji naukowej, która odbyła się w Państwowym Uniwersytecie im. I. Franki we Lwowie w dniach 12–14 IX 1996 r.).

Polska – Niemcy – Ukraina w Europie: model dla euroregionów środkowowschodniej Europy: jak wychowywać dla Europy. Wydawnictwo WSP, Rzeszów 1999, s. 295 (materiały z konferencji naukowych, które odbyły się w dniach 6–11 V 1997 r. w Akademii Europejskiej w Bochołt oraz w dniach 22–26 V 1998 r. w Wyższej Szkole Pedagogicznej w Rzeszowie).

Polska – Niemcy – Ukraina w Europie: narodowe identyfikacje i europejskie integracje w przededniu XXI wieku. Wydawnictwo WSP, Rzeszów 2000, s. 230 (materiały z konferencji naukowej, która odbyła się w dniach 13–14 IX 1999 r. na Uniwersytecie Lwowskim).

Україна – Польща – Німеччина в Європі. Wyd. Lwowskij Nacjonalnyj Uniwersytet im. Iwana Franka, Lwów 2004, s. 192 (Materiali VIII miznarodnoj naukowej konferenciji „Nacjonalna identycznist i europejska integracija Ukraina – Polska – Nimeczczina”, jaka widbulsja 15–19 weres-nija 2003 r. w Lwiwskomu Nacjonalnemu Uniwersiteti imeni Iwana Franka).

Україна, Польща, Німеччина в Європі. Wyd. Lwowskij Nacjonalnyj Uniwersytet im. Iwana Franka, Lwów 2007, s. 288.

Documentation Concluding Conference „European Identities”, April 25–April 27 2007 in Debrecen, Hungary, Wyd. Kolcesy Conference Centre 2008, s. 84.

Anna Paterek

**SPRAWOZDANIE Z PRZEBIEGU POLSKO-NIEMIECKIEGO
SEMINARIUM NA TEMAT „POLSKA-NIEMCY:
WCZORAJ, DZIŚ, JUTRO”**

27 maja 2008 r. w kampusie Krakowskiej Szkoły Wyższej im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego odbyło się seminarium, którego tematyka poświęcona została aktualnym problemom i perspektywom stosunków polsko-niemieckich w szerszym kontekście europejskim. Spotkanie to było owocem zapoczątkowanej w 2007 r. współpracy między Katedrą Stosunków Międzynarodowych KSW oraz Katedrą Badań nad Totalitaryzmem Uniwersytetu Technicznego w Dreźnie (Lehrstuhl für Totalitarismusforschung, Technische), w tym przede wszystkim starań kierowników obu katedr, profesorów Erharda Cziomera i Gerharda Besiera. W seminarium uczestniczyli wykładowcy, doktoranci i studenci obu uczelni. Problematyka, którą poruszali referenci (m.in. prof. E. Cziomer, prof. G. Besier, dr Katarzyna Stokłosa, dr Anna Paterek, dr Beata Molo) koncentrowała się na: historycznych uwarunkowaniach i współczesnych problemach relacji polsko-niemieckich, wpływie totalitaryzmu na ich rozwój, europejskim wymiarze współpracy polsko-niemieckiej oraz kontaktów społecznych i wzajemnych stereotypów. Wystąpienia prelegentów były niewątpliwie czynnikiem pobudzającym do dyskusji i wymiany poglądów, w którą zaangażowali się aktywnie studenci zarówno Krakowskiej Szkoły Wyższej, jak i Uniwersytetu Technicznego w Dreźnie.

Obrady zdominowały przede wszystkim zagadnienia związane z polityką historyczną i jej wpływem na stosunki polsko-niemieckie oraz kształtowaniem się wzajemnych relacji i współpracy w ramach Unii Europejskiej. Wskazywano na

analogię w konsekwencjach otwarcia europejskich rynków pracy dla Polski i Niemiec – odpływ wysoko wykwalifikowanej siły roboczej czy problem starzejącego się społeczeństwa. Jednocześnie w dyskusji zarówno ze strony polskich, jak i niemieckich uczestników padały stwierdzenia, że należy dostrzegać znaczenie tych kwestii dla wzajemnych stosunków obu krajów, a nie tylko odwoływać się do ich historycznych uwarunkowań. Tym niemniej właśnie te ostatnie postrzegane były zgodnie przez studentów obu uczelni za podstawowe źródło kontrowersji, stereotypów i antagonizmów między społeczeństwami obu państw.

Jednym z głównych problemów, determinujących współczesne relacje jest pewna asymetria w postrzeganiu przeszłości związanej z II wojną światową i jej następstwami w Polsce i Niemczech, z czym wiąże się odmienne podejście do kwestii roszczeń wysiedlonych oraz inicjatywy utworzenia w Berlinie Centrum Przeciwno Wypędzeniom. W dalszym ciągu, co podkreślali w swoich wypowiedziach polscy studenci, są to bardzo wrażliwe i bolesne sprawy, zwłaszcza dla pokolenia ich dziadków. Niemieccy studenci proponowali spojrzenie na te problemy z punktu widzenia osób wysiedlonych, wśród których byli również Niemcy, natomiast Centrum Przeciwno Wypędzeniom należy, w ich przekonaniu, rozumieć nie jako narodową, niemiecką instytucję, lecz jako przedsięwzięcie ponadnarodowe. Niemniej podkreślali oni, że nie należy utożsamiać roszczeń wysiedlonych z całym niemieckim społeczeństwem, co więcej – w debacie pojawił się argument przemawiający za uzasadnieniem wypędzeń jako konsekwencji niemieckiej agresji, a także decyzji mocarstw, której ofiarą padła sama Polska.

Ważną część dyskusji stanowiły rozważania na temat sposobów konstruktywnego przezwyciężenia wzajemnych uprzedzeń i stereotypów. Wskazywano tu między innymi na inicjatywy opracowania wspólnego podręcznika do historii, choć jak zaznaczył prof. E. Cziomer, członek polsko-niemieckiej komisji podręcznikowej w latach 80., jest to bardzo żmudna praca, wymagająca wiele cierpliwości i czasu. Również organizowanie kursów polskiej historii dla nauczycieli na niemieckich uniwersytetach należy postrzegać jako krok do zbliżenia i wzajemnego zrozumienia obu narodów. Zarówno niemieccy, jak i polscy studenci z optymizmem twierdzili, że przeszłość nie jest przeszkodą w kształtowaniu wspólnej przyszłości, zwłaszcza że w znacznym stopniu zależy ona od młodych ludzi. W dużej mierze zdeterminowana jest ona nawiązywaniem bezpośrednich kontaktów, czemu służą także takie seminaria. Dla tych studentów z Drezna, którzy po raz pierwszy odwiedzili Polskę, nawet kilkudniowy pobyt w Krakowie był źródłem pozytywnych wrażeń, które w pewnym stopniu zmodyfikowały ich wcześniejsze, często negatywne wyobrażenia o Polsce.

W ożywionej dyskusji poruszano także wiele innych kwestii, między innymi problem współpracy w ramach Trójkąta Weimarskiego, relacje polsko-niemieckie w kontekście europejskiego bezpieczeństwa energetycznego oraz stosunków niemiecko-rosyjskich. Ciekawym wątkiem okazał się kontrowersyjny Gazociąg Północny, w którego budowę zaangażowane są Niemcy i Rosja, a który godzi przede

wszystkim w interesy Polski. Niemieccy uczestnicy zwracali uwagę na to, iż w ich kraju projekt ten postrzegany jest jako inwestycja o charakterze gospodarczym, a nie politycznym, skierowanym przeciwko Polsce czy Unii Europejskiej. Żywili też przekonanie, że relacje polsko-niemieckie nie muszą być zawsze zdeterminowane przez stosunki niemiecko-rosyjskie. Nie do końca podzielali tę argumentację polscy seminarzyści, krytykując w tym kontekście postawę kanclerza Gerharda Schrödera.

Wiele z zagadnień podjętych w dyskusji nie zostało wyczerpanych, co stwarza pretekst do ich pogłębienia w ramach kolejnych spotkań. Przede wszystkim do takich należą, budzące zainteresowanie zebranej młodzieży, źródła i analogie przeszkód we współpracy polsko-niemieckiej i polsko-ukraińskiej. „Historii, jej instrumentalizacji oraz europejskiej integracji” poświęcone zostanie kolejne seminarium w 2009 r. w Dreźnie, tym razem z udziałem studentów polskich, niemieckich, czeskich i ukraińskich.

Podsumowując chwilami gorącą dyskusję prof. E. Cziomer wyraził przekonanie, że było to dopiero pierwsze seminarium, ale przecież „nie od razu Kraków zbudowano”, zatem każde kolejne dostarczy nowych impulsów dla lepszego zrozumienia i poznania istoty stosunków polsko-niemieckich, należy przy tym pamiętać o ostrożności w ich osądzaniu.

Marcin Lasoń, Anna Paterek

**SPRAWOZDANIE Z OBRAD SEKCJI STOSUNKÓW
MIĘDZYNARODOWYCH NA TEMAT „NOWY WYMIAR
PARTNERSTWA POLSKO-NIEMIECKIEGO W UE
ORAZ WE WSPÓŁPRACY DWUSTRONNEJ”**

Pierwszego dnia VIII Międzynarodowej Konferencji Naukowej „Państwo, gospodarka, społeczeństwo” w Krakowskiej Szkole Wyższej im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, tematem spotkania sekcji stosunków międzynarodowych był „Nowy wymiar partnerstwa polsko-niemieckiego w UE oraz we współpracy dwustronnej”. Inicjatorem i pomysłodawcą spotkania był kierownik Katedry Stosunków Międzynarodowych KSW prof. dr hab. Erhard Cziomer. Do udziału zaprosił znamienitych naukowców z ośrodków krakowskich z kraju i zagranicy. W gronie referentów znaleźli się m.in. profesorowie: Gerhard Besier (TU Drezno), Ryszard M. Czarny (UJ), Bogdan Koszel (UAM), Ryszard Zięba (UW) i Lubomir Zyblikiewicz (UJ). Obok nich wystąpili także młodzi naukowcy: dr Katarzyna Stokłosa z TU w Dreźnie, dr Beata Molo, dr Anna Paterek i dr Marcin Lasoń z KSW. Obrady, które prowadził prodziekan Wydziału Stosunków Międzynarodowych KSW doc. dr Jan Staszków, koncentrowały się wokół trzech problemów:

- 1) Nowe wyzwania procesu integracji europejskiej ze szczególnym uwzględnieniem polityki bezpieczeństwa,
- 2) Polska i Niemcy w procesie integracji europejskiej,
- 3) Uwarunkowania oraz wybrane aspekty współpracy polsko-niemieckiej.

W pierwszej części omawiano problematykę bezpieczeństwa, zarówno w kontekście stosunków transatlantyckich, jak i z perspektywy europejskiej, szczególnie

w ramach Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony. Podkreślono udział Polski w operacjach wojskowych podejmowanych przez Unię Europejską, poruszono także niezwykle nośny i aktualny temat kontrowersji związanych z budową Gazociągu Północnego dla państw regionu Morza Bałtyckiego. W drugim bloku tematycznym omówiono aspiracje mocarstwowe Niemiec w XXI w. Badacze wskazywali na czynniki uzasadniające ich realizację oraz takie, które im nie sprzyjają. Ponadto odnosili się do konkretnych działań Niemiec w tym zakresie, a związanych z Europejską Polityką Sąsiedztwa, i ich stosunkiem do dalszego poszerzenia UE. W ramach trzeciej części analizowano relacje polsko-niemieckie w wymiarze dwustronnym. Podniesiono temat dotyczący obciążeń historycznych i ich wpływu na sytuację obecną, roszczeń cywilno-prawnych obywateli niemieckich wobec Polski i konsekwencji utrudnień granicznych na polskiej granicy wschodniej dla obu państw. Przedstawianym referatom towarzyszyły materiały pomocnicze ułatwiające ich zrozumienie licznie przybyłym uczestnikom, w tym studentom z KSW i TU z Drezna. Mimo syntetycznego ujęcia omawianej problematyki, obrady znacznie się przedłużyły, wydaje się to jednak naturalne ze względu na aktualny charakter poruszanych zagadnień i ich doniosłość badawczą. Z tego też względu zdecydowana większość referatów jest publikowana w niniejszym wydawnictwie.

W toku dyskusji szczególnym zainteresowaniem cieszył się kontrowersyjny temat Gazociągu Północnego. Uczestników interesowały przede wszystkim działania Polski związane z dywersyfikacją kierunków dostaw surowców energetycznych. Podkreślano, że jest ona niezbędna, jednak działania rządu (szczególnie poprzedniego, PiS) wydają się w tej dziedzinie niezrozumiałe. Podstawowym brakiem polskich decydentów jest bowiem brak umiejętności przewidywania i wykorzystywania posiadanych atutów, w tym zasobów znajdujących się na terenie naszego kraju. Oprócz tego w kontaktach handlowych, szczególnie międzynarodowych, wymagane jest zachowywanie pewnych standardów postępowania, czego np. w wypadku zakończenia rozmów z Norwegią przez rząd Leszka Millera zabrakło. W ten sposób możliwości przyszłych działań w tym kierunku zostały mocno ograniczone. W dyskusji wskazano więc potrzebę strategicznego podejścia do problematyki bezpieczeństwa energetycznego, nie tylko ze strony Polski czy poszczególnych państw UE, ale i samej Wspólnoty, która winna starać się godzić interesy narodowe poszczególnych państw w tym zakresie.

Dyskutanci żywo zareagowali także na wystąpienia dotyczące mocarstwowej pozycji Niemiec w XXI w. Niezależnie od wielu kwestii szczegółowych naświetlono dodatkowo sytuację niemieckich sił zbrojnych, biorąc pod uwagę ich udział w operacjach międzynarodowych. Stwierdzono, że istniejąca od kilku lat praktyka ograniczania nakładów na wojsko i wynikający z tego spadek liczby żołnierzy oraz braki modernizacyjne, nie sprzyjają realizacji aspiracji mocarstwowych. Przyczyniło się do tego przede wszystkim wejście do rządu Partii Zielonych i wynikające z tego faktu decyzje, takie jak np. ustalenie liczby żołnierzy na 200 tys. w 2012 r. Dopiero rządy Angeli Merkel doprowadziły do niewielkich zmian,

choćby wzrostu wydatków na armię. Jest to ważne, jeśli wziąć pod uwagę zaangażowanie Niemiec np. w operację w Afganistanie.

Zakres tematyki podjętej przez referentów pozwalał na podjęcie szerokich rozważań i dyskusji. Dzięki uczestnictwu przedstawicieli środowisk naukowych z różnych ośrodków akademickich, stworzono forum wymiany poglądów, na którym przedstawiono i oceniono także problemy skomplikowane i kontrowersyjne. W ten sposób dokonano całościowej analizy nowego wymiaru partnerstwa polsko-niemieckiego w UE oraz współpracy dwustronnej. Rozpropagowano ją dzięki uczestnictwu gości z Polski i Niemiec. Jest to olbrzymi walor konferencji, który dodatkowo ulegnie wzmocnieniu po opublikowaniu referatów w „Krakowskich Studiach Międzynarodowych”.

RECENZJE

Tomasz Młynarski

**JANUSZ J. WĘC, SPÓR O KSZTAŁT INSTYTUCJONALNY
WSPÓLNOT EUROPEJSKICH I UNII EUROPEJSKIEJ 1950–2005.
MIĘDZY IDEAŁ PONADNARODOWOŚCI A WSPÓŁPRACĄ
MIĘDZYNARODOWĄ. ANALIZA POLITOLOGICZNA,
[KSIĘGARNIA AKADEMICKA,
KRAKÓW 2006, 570 s.]**

Publikacja prof. dr. hab. Janusza J. Węca, *Spór o kształt instytucjonalny Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej 1950–2005. Między ideał ponadnarodowości a współpracą międzyrządową. Analiza politologiczna*, stanowi próbę dokonania syntezy ponad pięćdziesięciu lat debaty nad kształtem architektury instytucjonalnej Wspólnot Europejskich/Unii Europejskiej. Zagadnienia reformy instytucjonalnej Unii Europejskiej stanowią bowiem od ponad pół wieku kluczowy problem tej organizacji integracyjnej, szeroko omawiany przez polityków, ekspertów i podejmowany w licznych badaniach naukowych. Prezentowana publikacja jest bardzo ciekawą pozycją, uzupełniającą lukę w polskiej literaturze przedmiotu, w sposób wyczerpujący ukazując niezmiernie ważne i aktualne problemy ewolucji instytucjonalnego wymiaru procesu integracji europejskiej.

Książka została podzielona na sześć części, które kolejno omawiają motywy, historię i ewolucję struktury europejskich instytucji oraz jej reformy. Jest to bogate studium poświęcone instytucjonalnemu wymiarowi reform europejskich instytucji, mające na celu przybliżenie czytelnikowi główne kierunki i dynamikę przemian struktury prawno-instytucjonalnej Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej. Publikacja prowadzi czytelnika po zawiłych labiryntach procesu integracji europejskiej,

objaśniając poszczególne fazy i uwarunkowania integracyjne. W czytelny sposób, w ujęciu historyczno-politologicznym, ukazuje dynamikę procesu reformowania się Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej.

Publikacja ma charakter syntezy. Autor wnikliwie prezentuje poszczególne instytucje Unii Europejskiej, kompetencje, specyfikę oraz praktykę ich funkcjonowania, a także kolejne reformy instytucjonalne Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej – aż do okresu prac Konwentu Europejskiego i obrad konferencji międzyrządowej 2003–2004. Monografia omawia okoliczności prawne i polityczne, które warunkowały prace i zmiany wprowadzone przez kolejne traktaty.

Punktem wyjścia dla autora jest dwutorowość procesu integracji europejskiej, skupiona wokół idei ponadnarodowości oraz mechanizmów współpracy międzyrządowej.

Dylemat równowagi pomiędzy ponadnarodowością a mechanizmami współpracy międzyrządowej od początku bowiem współkształtował proces integracji europejskiej. Równocześnie systemy instytucjonalne EWWS, EWG i Euratomu były ze sobą od początku powiązane na szczeblu instytucji (Zgromadzenie, Trybunał Sprawiedliwości), a w przypadku EWG i Euratomu także na poziomie organów doradczych, takich jak Komitet Ekonomiczno-Społeczny. Pozostawały one pod wpływem ścierania się interesów państwowych i ponadnarodowych.

W ocenie autora, w latach 1970–1975 przeprowadzone zostały we Wspólnotach Europejskich zmiany instytucjonalne, potwierdzające dalszą rozbudowę zarówno ponadnarodowej, jak i międzyrządowej infrastruktury instytucjonalnej. Autor wskazuje, że idea ustanowienia Unii Europejskiej nabrała realnych kształtów dopiero na początku lat 90. XX w., w obliczu zakończenia zimnej wojny, zjednoczenia Niemiec, a także zwiększających się różnic w rozwoju gospodarczym poszczególnych państw członkowskich Wspólnot Europejskich i wzrastającej asymetrii w dynamice wzrostu gospodarczego między nimi a Stanami Zjednoczonymi i Japonią. Zjawisko wzajemnego przenikania się elementów infrastruktury ponadnarodowej i międzyrządowej, które towarzyszyło od zarania procesowi integracji również zostały odzwierciedlone w postanowieniach instytucjonalnych Traktatu z Maastricht.

W kolejnych rozdziałach publikacji omówiono założenia reformy instytucjonalnej Unii Europejskiej, skodyfikowane w Traktacie z Amsterdamu, Traktacie z Nicei, w projekcie Konwentu Europejskiego, a także Traktacie konstytucyjnym. Autor zauważa, że najważniejszym elementem reformy ustroju Unii Europejskiej w Traktacie konstytucyjnym jest przekształcenie Unii w jednolitą organizację międzynarodową w rozumieniu prawa międzynarodowego, co istotnie upraszcza strukturę i zasady jej funkcjonowania. Z drugiej strony dowodzi, że wprowadzając zmiany instytucjonalne i ustrojowe, Traktat konstytucyjny zasadniczo potwierdza charakter Unii Europejskiej, określony już w Traktacie z Maastricht. Umocnia on zarówno instytucje i organy międzyrządowe, jak też instytucje i organy ponadnarodowe, co stanowi potwierdzenie dotychczasowej filozofii integracji o wzajemnym

przenikaniu się i uzupełnianiu elementów metody międzyrządowej i wspólnotowej. Tę część swoich rozważań autor kończy następującą konstatacją:

Traktat konstytucyjny potwierdza [...] atrybuty ponadnarodowości właściwe dla Wspólnoty Europejskiej, ale także je umacnia przez wyraźne wyodrębnienie obszarów należących do wyłącznych kompetencji Unii, nadanie statusu traktatowego zasadzie pierwszeństwa prawa Unii przed prawem państw członkowskich, dalszą rozbudowę podstaw aksjologicznych Unii i uprawnień jej instytucji o charakterze ponadnarodowym (s. 496).

Z drugiej jednak strony autor stwierdza, że Unia Europejska będzie nadal organizacją międzypaństwową, tym bardziej, iż dążeniom do dalszej rozbudowy jej infrastruktury ponadnarodowej traktat wyznacza bardzo wyraźne granice. „Władcami traktatu” pozostaną, tak jak dotychczas, państwa członkowskie, Unia nie będzie zaś posiadała kompetencji do rozszerzania własnych kompetencji (kompetencji-kompetencji). Oznacza to, że podobnie jak dotąd, będzie ona zdana na przekazywanie jej dodatkowych uprawnień przez państwa członkowskie zasadniczo na drodze rewizji traktatów. Zgodnie z zasadą kompetencji powierzonych, zwierzchnictwo terytorialne Unii będzie nadal ograniczone do obszaru stosowania traktatu, z wyjątkami określonymi w tymże traktacie. Unia nie będzie posiadać także pełnego zwierzchnictwa personalnego nad obywatelami Unii. Obywatelstwo Unii nie zastępuje bowiem, lecz ma jedynie charakter dodatkowy w stosunku do obywatelstwa krajowego, choć obywatele Unii korzystają z praw i podlegają obowiązkom przewidzianym w traktacie. Do najważniejszych nowych uregulowań Traktatu konstytucyjnego wzmacniających suwerenność państw członkowskich w Unii Europejskiej autor zalicza w pierwszej kolejności przepisy określające zasadę pomocniczości oraz zasadę ochrony tożsamości narodowej państw członkowskich, a także przepisy wykluczające posiadanie przez Unię kompetencji domniemanych, co oznacza, że w razie wątpliwości domniemanie przemawiać będzie zawsze na rzecz państw członkowskich.

Ciekawą część rozważań stanowi problem docelowego modelu integracji europejskiej. Jak podkreśla autor, niezależnie od tego, czy Traktat konstytucyjny wejdzie w życie czy zostanie odrzucony, już sam fakt jego podpisania potwierdza wolę polityczną państw członkowskich do przekształcenia Unii Europejskiej w organizację międzynarodową typu ponadnarodowego, wyznaczając w ten sposób kierunek, a może nawet docelowy model integracji.

Publikacja, napisana zrozumiałym i jasnym językiem, skierowana jest do szerokiego kręgu odbiorców zainteresowanych problematyką integracji europejskiej. Stanowi znakomitą pomoc dla studentów, którzy chcą wiedzieć, czym jest Unia Europejska i zrozumieć jej ewolucję, od zarania procesu integracji europejskiej. Książka stanowi również ciekawe uzupełnienie literatury przedmiotu dla pracowników naukowych, ekspertów i osób zawodowo związanych z instytucjami europejskimi.

Marcin Lasoń

**BEZPIECZEŃSTWO MIĘDZYNARODOWE PO ZIMNEJ WOJNIE,
RED. RYSZARD ZIĘBA, [WYDAWNICTWA AKADEMICKIE
I PROFESJONALNE, WARSZAWA 2008, 608 s.]**

Prezentowana publikacja jest kolejną z serii „Stosunki międzynarodowe. Podręcznik akademicki”, ukazującą się pod redakcją naukową dr Agnieszki Bryc i dr Justyny Zajęc. Zgodnie z założeniami ma więc służyć jako użyteczna pozycja w dydaktyce, i tak jest w istocie. Dodatkowo fakt, że zespół autorski podręcznika *Bezpieczeństwo międzynarodowe po zimnej wojnie* pracował pod kierunkiem prof. dr. hab. Ryszarda Zięby i składa się z młodych badaczy będących w większości uczestnikami jego seminariów doktorskich i habilitacyjnych sprawia, że publikacja ma również szerokie walory poznawcze. Przede wszystkim skorzystać z niej powinni decydenci polskiej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz badacze tej problematyki.

Autorzy poszczególnych rozdziałów są pracownikami kilku polskich ośrodków akademickich, wykazują się dorobkiem naukowym z zakresu polityki zagranicznej państw oraz problematyki bezpieczeństwa międzynarodowego. Analizując poszczególne zagadnienia opierają się na szerokiej bazie źródłowej i bogatej literaturze przedmiotu, w większości publikowanej w językach obcych. Podnosi to walory poznawcze i dydaktyczne omawianej książki. Dodatkowo atrakcyjną czyni ją nowoczesna forma graficzna: zamieszczone tabele, wysokiej jakości rysunki i mapy oraz wyróżnienia ważniejszych pojęć. Na końcu każdego rozdziału znajdują się także pytania kontrolne i bibliografia, co winno pomóc w sprawdzeniu zdobytej podczas lektury wiedzy oraz pozwolić na jej poszerzenie w polecanych publikacjach.

Dodając do tego jednorodną konstrukcję rozdziałów, jasny styl i język autorów, należy uznać, że książka spełnia założenia stawiane przed podręcznikiem.

Jej celem jest przedstawienie koncepcji bezpieczeństwa najważniejszych państw świata – Stanów Zjednoczonych Ameryki, Federacji Rosyjskiej, Wielkiej Brytanii, Francji, Niemiec, Chińskiej Republiki Ludowej, Indii, Brazylii – oraz systemów bezpieczeństwa w regionie: atlantyckim, Bałkanów, Wspólnoty Niepodległych Państw, Bliskiego Wschodu, Azji Wschodniej i Pacyfiku, Azji Południowej i Ameryki Łacińskiej oraz Karaibów. Ma to swoje odzwierciedlenie w strukturze pracy, która składa się z dwóch części poprzedzonych teoretycznym wprowadzeniem, poświęconym pozimnowojennemu paradygmatowi bezpieczeństwa międzynarodowego, wyjaśnione są m.in. podstawowe pojęcia i podejście badawcze do analizowanego tematu. W części pierwszej, w której omówiono poszczególne państwa, swoje miejsce znalazł też rozdział poświęcony Unii Europejskiej, autorki koncentrują się na przesłankach redefinicji bezpieczeństwa po zimnej wojnie, dokumentach programowych, ewolucji koncepcji bezpieczeństwa oraz wnioskach wynikających z prowadzonej analizy. W części drugiej dotyczącej regionów skupiają się na wyzwaniach i zagrożeniach bezpieczeństwa, głównych obszarach niestabilności i konfliktów, działaniach instytucji międzynarodowych na rzecz bezpieczeństwa oraz nowych tendencjach w ewolucji ładu międzynarodowego na danym obszarze. Dodatkowo omawianie poszczególnych regionów poprzedzone zostało rozdziałem dotyczącym bezpieczeństwa globalnego w warunkach transformacji ładu międzynarodowego. W ten sposób podkreślono, że bezpieczeństwo międzynarodowe z jednej strony podlega procesom globalizacji, a z drugiej – regionalizacji. Za właściwe uznać więc można zamieszczenie na końcu rozważań rozdziałów na temat zbrojeń, rozbrojenia i nowej roli organizacji międzynarodowych do spraw bezpieczeństwa, gdyż poruszają one tak ważne kwestie, jak np. nieprolifercja broni masowego rażenia. Przyjęta konstrukcja i wysoki poziom analizy opartej na rozległych materiałach pozwala stwierdzić, że czytelnik ma do dyspozycji obszerną publikację na temat bezpieczeństwa międzynarodowego okresu od zakończenia zimnej wojny po wydarzenia współczesne. Przy tym należy pamiętać, że ze względu na procedury wydawnicze, w sposób naturalny pozycja ta nie zawiera informacji i materiałów najbardziej aktualnych. Dlatego można przyjąć, że datą końcową prezentowanych analiz jest rok 2007 i są one prowadzone w wymiarach narodowym, regionalnym i globalnym.

Zaprezentowana struktura książki, jej forma i cel oraz atuty zespołu badawczego pozwalają stwierdzić, że jest ona godna polecenia nie tylko ze względu na wysoki poziom merytoryczny, ale przede wszystkim wypełnienie wolnej przestrzeni badawczej w nauce polskiej. Winna zająć ważne miejsce wśród podręczników polecanych studentom przedmiotu Bezpieczeństwo międzynarodowe, oraz być początkiem lektury dla każdego czytelnika, który szuka pogłębionej i wieloaspektowej wiedzy z zakresu polityki bezpieczeństwa światowych potęg i organizacji oraz zagrożeń dla poszczególnych regionów i całego świata.

Beata Molo

**FÄHRMANN GRENZENLOS. DEUTSCHE UND POLEN
IM HEUTIGEN EUROPA, RED. BRIGITTA HELBIG-MISCHEWSKI,
GABRIELA MATUSZEK, [OLMS, HILDESHEIM 2008, 452 s.]**

W 2006 r. ukazała się publikacja poświęcona wybitnemu poecie i tłumaczowi literatury polskiej na język niemiecki, Henrykowi Beresce, zatytułowana *Po(st)mosty. Polacy i Niemcy w nowej Europie*, pod redakcją Gabrieli Matuszek. W 2008 r. doczekaliśmy się jej niemieckiego wydania: *Fährmann grenzenlos. Deutsche und Polen im heutigen Europa*, pod redakcją Brigitty Helbig-Mischewski i G. Matuszek.

Omawiana publikacja traktuje o polsko-niemieckich stosunkach w sferze politycznej i kulturowej. Wśród autorów znajdujemy politologów, literaturoznawców, polonistów, germanistów, filmoznawców oraz pisarzy i poetów. Na podkreślenie zasługuje fakt, iż do niemieckiego wydania tomu poświęconego H. Beresce zostali zaproszeni kolejni autorzy (m.in. Thomas Urban), zaś teksty pochodzące z polskiego wydania zostały uaktualnione. Ponadto dokonano nowego wyboru fragmentów *Dzienników* H. Bereski.

Książka została podzielona na trzy części. W pierwszej, zatytułowanej *Deutsche und Polen im neuen Europa*, zamieszczono opracowania: S. Chwina, *Rathaus und Kirche*, S. Piskora, *Die Ergänzung Europas*, E. Cziomera, *Voraussetzungen und Folgen der politischen Kontroversen zwischen Deutschland und Polen zu Beginn des 21. Jahrhunderts*, T. Urbana, *Streit um die Vertreibung. Fehlinformationen und gegenläufige Geschichtsdiskurse*, O. Münzbergera, *Die europäische Literatur: das Gewissen Europas? Zur Notwendigkeit der Einführung eines autonomen europäischen Literaturkanals*, M. Malatyńskiej, *Porträtskizzen. Die Deutschen durch*

die Linse polnischer Dokumentarfilmer, E. Kamińskiej, *Die Aneignung der Vergangenheit. Das Bild der Deutschen in der Literatur, der Publizistik und im Bewusstsein der Bewohner Westpommerns nach 1989*, M. Brandt, *Erinnerung an eine untergangene Stadt. Das deutsche Danzig in der polnischen Gegenwartsliteratur*, H. Ch. Trepte, *Alternative Deutschland? Polnische Schriftsteller in Deutschland vor und nach der demokratischen Wende (1989/1990)*, M. Mazanek-Wilczyńskiej i J. Wilczyńskiego, *Determination, Emotion oder Anderssein – Das Teatr Studio am Salzufer vor dem Hintergrund der Berliner Theaterlandschaft* oraz B. Helbig-Mischewskiej, *Zur Geschichte und Zukunft der Polonistik in Deutschland*.

Druga część omawianego tomu – *Zu Henryk Bereska* – zawiera artykuły poświęcone translatorskiej i poetyckiej twórczości H. Bereski, fragmenty jego *Dzienników (Das Tagebuch)* oraz obszerną bibliografię jego prac. Natomiast w trzeciej części publikacji znalazły się literackie teksty poświęcone „przewoźnikowi”. W tomie zamieszczono również fotografie H. Bereski, dzięki którym praca nabiera szczególnego znaczenia i zyskuje w odbiorze.

Pośród wielu opracowań zamieszczonych w omawianej książce na szczególną uwagę zasługują dwa artykuły. Pierwszym z nich jest opracowanie Brigitty Helbig-Mischewskiej, *Zur Geschichte und Zukunft der Polonistik in Deutschland* (s. 225–237). Powyższy artykuł jest poświęcony aktualnej kondycji polonistyki w Niemczech. Autorka próbuje wyjaśnić przyczyny kryzysu, jaki obecnie przeżywa polonistyka niemiecka.

Ogólnie można stwierdzić, że kwestia polonistyki w Niemczech, to nie tylko problem dydaktyki i nauki, ale także społeczno-polityczny. W Niemczech kształci się o wiele mniej polonistów niż germanistów w Polsce. Powyższa asymetria stanowi jeden z istotnych aspektów społecznych relacji polsko-niemieckich. Powstaje zatem pytanie, czy obecna sytuacja polonistyki niemieckiej jest wynikiem mniejszego zainteresowania studiami w tym zakresie ze strony młodzieży w RFN czy też braku placówki specjalistycznej na renomowanym uniwersytecie?

Autorka do głównych przyczyn obecnego stanu polonistyki w Niemczech zalicza istniejącą strukturę i niewielką rangę slawistyki oraz przypomina, że od początku swojego istnienia polonistyka była częścią filologii słowiańskiej, jednakże w badaniach i w praktyce dydaktycznej dominowała rusycystyka. Podkreśla, również, że „polonistyka niemiecka staje przed koniecznością uzasadnienia własnej egzystencji jako egzotyczny i niepraktyczny kierunek studiów”. Polonistyka dla studentów niemieckich jest przede wszystkim kierunkiem pobocznym, rzadziej głównym. Istnieje ona na około 42 uniwersytetach niemieckich, ale często ogranicza się do kursów językowych i zajęć z zakresu literatury lub językoznawstwa.

W dalszej części opracowania autorka dochodzi do wniosku, iż „zainteresowanie polonistyką byłoby większe, gdyby języka polskiego uczono na szerszą skalę w niemieckich szkołach, zwłaszcza na terenach przygranicznych oraz w Berlinie”. Zawraca uwagę na konieczność podjęcia wysiłku mającego na celu zwiększenie atrakcyjności języka polskiego dla niemieckiej młodzieży. W jej opinii na-

uka języka polskiego w niemieckich szkołach przyczyniłaby się do wzrostu liczby studentów polonistyki.

B. Helbig-Mischewski ustosunkowuje się również do projektu europeizacji slawistyki. Podziela opinię części ekspertów, którzy stwierdzają, że „mowa o slawistyce jako o jednolitym kierunku studiów jest dzisiaj anachronizmem, ponieważ nie istnieje już jeden centralny, jednolity cel badawczy, nie istnieje również pochodzące z XIX w. romantyczne wyobrażenie o jedności Słowian”. Podkreśla, że wskutek wielu przemian politycznych stała się nieaktualna koncepcja jedności slawistyki, podobnie jak przewaga rusycystyki w tej dziedzinie. Jej zdaniem obecnie wskazane są filologie krajów włączonych do Unii Europejskiej na początku XXI w. „postrzegane w całej swej niepowtarzalności”.

Jakie zatem zadania stoją przed polonistyką niemiecką? B. Helbig-Mischewski szans polonistyki niemieckiej upatruje w stopniowym wypracowaniu modelu odchodzącego od slawistyki integratywnej, ściślejszej kooperacji z badaniami germanistycznymi oraz intensyfikacji komparatystycznego (polsko-niemieckiego) profilu badawczego. Do zadań polonistyki niemieckiej zalicza m.in. badanie recepcji literatury polskiej w Niemczech oraz niemieckiej w Polsce, zajmowanie się tłumaczeniami literackimi, a także osobowościami zaangażowanymi w dialog polsko-niemiecki, pośrednikami kultury, jak H. Bereska. Ważne jest również podkreślanie atrakcyjności i wysokiego poziomu artystycznego osiągnięć literatury polskiej, ich popularyzacja w Niemczech, przyczynianie się do włączenia dzieł polskich do kanonu kultury europejskiej. Według autorki cel ten można osiągnąć poprzez współpracę z mediami czy instytucjami kulturalnymi.

Natomiast autorem drugiego rekomendowanego artykułu jest Erhard Cziomer. W swoim opracowaniu zatytułowanym *Voraussetzungen und Folgen der politischen Kontroversen zwischen Deutschland und Polen zu Beginn des 21. Jahrhunderts* (s. 55–98) analizuje ogólne przesłanki, istotę oraz implikacje kontrowersji polsko-niemieckich, które nasiliły się w przededniu członkostwa Polski w Unii Europejskiej.

E. Cziomer podkreśla, iż Niemcy stały się w latach 90. XX w. głównym partnerem gospodarczym i politycznym Polski, w latach 1998–2004 udzieliły jej jej poparcia w dążeniach do członkostwa w NATO i UE. Nie wykluczało to jednak istnienia między nimi wielu kontrowersji, które zachowały swoją aktualność także na początku XXI w. Autor stwierdza, że kontrowersje wynikały przede wszystkim z różnic oraz asymetrii rozwojowych między Polską i Niemcami w wielu dziedzinach, obciążen historycznych oraz pojawienia się nowych problemów we współpracy polsko-niemieckiej w okresie transformacji oraz integracji ogólnoeuropejskiej.

Należy się zgodzić z E. Cziomerem, że wiele kontrowersji oraz kwestii spornych między Polską i Niemcami nie zostało rozwiązanych w latach 90. XX w. i nadal negatywnie wpływają one na relacje dwustronne. Jednakże kwestie sporne dotyczą nie tylko kontaktów społecznych, humanitarnych, takich m.in., jak kwestia wypędzenia Niemców po II wojnie światowej i roszczenia cywilno-prawne

obywateli niemieckich wobec Polski przed wejściem Polski do UE czy forsowanie budowy Centrum przeciw Wypędzeniom w Berlinie. Dodatkowo sytuację komplikuje pojawienie się nowych problemów dotyczących europejskiego wymiaru relacji polsko-niemieckich, mianowicie związanych z reformą i poszerzeniem Unii Europejskiej oraz przyszłym kształtem współpracy transatlantyckiej.

E. Cziomer podkreśla w swoim opracowaniu, że odmienne stanowiska Polski i Niemiec uwidoczniły się w obszarze polityki integracji europejskiej w końcowej fazie rozmów akcesyjnych, a dotyczyły m.in. przeforsowania przez RFN 7-letniego okresu przejściowego dla swobodnego przemieszczania się polskiej siły roboczej do ówczesnej „piętnastki”, reformy i funkcjonowania UE, co znalazło wyraz w odrębnym podejściu do Traktatu Konstytucyjnego.

Niemniej autor stwierdza, że większość kontrowersji politycznych wynika bezpośrednio lub pośrednio z obciążeń historycznych i odmiennej pamięci historycznej. Odnosząc się do kwestii możliwych implikacji kwestii spornych dla przyszłej współpracy Polski i Niemiec konstatuje, iż „Polska winna zmierzać do kontynuacji polityki dobrego sąsiedztwa i rzeczowej współpracy z Niemcami tak w płaszczyźnie dwu-, jak i wielostronnej, decydujące znaczenie dla przyszłej współpracy polsko-niemieckiej będzie miało współdziałanie obu państw w ramach poszerzonej UE”.

W kontekście omawianego artykułu warto wspomnieć także o innym opracowaniu związanym z niektórymi kwestiami poruszonymi przez E. Cziomera, mianowicie szkicu T. Urbana, znanego dziennikarza zajmującego się problemami relacji polsko-niemieckich m.in. na łamach „Süddeutsche Zeitung”, noszącym tytuł *Streit um die Vertreibung. Fehlinformationen und gegenläufige Geschichtsdiskurse* (s. 99–114). W powyższym opracowaniu autor zajmuje się kwestią dyskursu historycznego w relacjach polsko-niemieckich i stwierdza, że jest on typowy dla tych relacji, został mianowicie ukuty przez wiele napięć i kontrowersji począwszy od średniowiecza do chwili obecnej. Przywołuje te fakty z najnowszej historii, które są odmiennie oceniane i interpretowane przez Polaków i Niemców, tj. problem zmiany granic po II wojnie światowej oraz związana z tym kwestia wysiedlenia ludności niemieckiej i roszczenia rewindykacyjne wysuwane przez Powiernictwo Pruskie.

Oceniając całość omawianej publikacji należy podkreślić, że jest to wieloaspektowa, interesująca i wartościowa pozycja książkowa. Publikacja jest warta polecenia wszystkim tym, którym bliska jest problematyka szeroko pojętych relacji polsko-niemieckich.

ZUSAMMENFASSUNGEN

MAGDALENA BAINCZYK

Rechtliche Aspekte der Evolution der EU-Außenpolitik – vom Verfassungsvertrag zum Vertrag von Lissabon

Im Rahmen dieses Beitrags wird die Frage gestellt, ob sich die im Verfassungsvertrag enthaltenen rechtlichen Vorgaben für eine Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik [GASP] infolge der Arbeiten an dem Reformvertrag geändert haben, und auf welche Art und Weise neue Lösungen in diesem Bereich in die geltenden Verträge eingeführt wurden. Die Antwort auf die oben geschilderten Fragen wird auf der Analyse folgender Punkte gestützt: Rahmen für Arbeiten der Regierungskonferenz 2007, Struktur der Vertragsvorschriften über die GASP, Ziele und Grundsätze der Außenpolitik der EU, Zuständigkeit der EU im Bereich der Außenpolitik, institutionelle Bestimmungen, besondere Grundsätze des Entscheidungsverfahrens im Bereich der GASP, Ratifikationsverfahren.

Die Analyse lässt folgende Schlussfolgerungen zu:

1. Ein Vorhaben der deutschen Präsidentschaft, den wesentlichen Kern des Verfassungsvertrages beizubehalten, wurde erreicht. Die im Verfassungsvertrag enthaltenen Vorschriften über die GASP wurden im Laufe der Arbeiten der Regierungskonferenz kaum geändert. 2. Eine Dekonstitutionalisierung des Verfassungstextes führte zu einer Vereinheitlichung der bereits ohnehin schwer verständlichen Verfassungsvorschriften, die zwischen den Vertrag über die Europäische Union und den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union verteilt wurden. 3. Die von der EU geführte gemeinsame Außenpolitik kann weder zu einer ausschließlichen Zuständigkeit der EU, noch zu einer geteilten, oder zu einer koordinierenden Zuständigkeit gezählt werden, sondern gehört zu einer Kategorie von besonderen Zuständigkeiten. 4. Wesentliche institutionelle Bestimmungen des Verfassungsvertrages wurden grundsätzlich in dem Vertrag von Lissabon übernommen. Zwar wurde der Außenminister der Union durch den Hohen Vertreter für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik ersetzt, dies führte aber nicht zu gravierenden Änderungen seiner Befugnisse. Die Bestimmungen über das Amt des Präsidenten des Europäischen Rates und über den Europäischen Auswärtigen Dienst wurden beibehalten. 5. Obwohl die Reform von Lissabon die drei-Pfeilen-Struktur der UE abschafft, wurde ein zwischenstaatlicher Charakter der GASP beibehalten, was u.a. in Art. 24 EUV und in der 13. und der 14. Erklärung Ausdruck findet.

GERHARD BESIER**Die Spätfolgen autoritärer und totalitärer Regimes für die deutsch-polnische Verständigung**

Beide Völker haben rechts-autoritäre und kommunistische Regimes erlebt. Gemeinsame Erfahrungen und daraus erwachsende Mentalitäten – so könnte man meinen – erleichterten die Verständigung. Da beide Länder sich für den Aufbau westlicher Demokratien entschieden haben, werden sie gemeinsam lernen müssen, das verbliebene Erbe von Obrigkeitsstaaten zu überwinden. Auch diese gemeinsame Aufgabe kann verbinden. Der deutsche Nationalsozialismus und die Vernichtung des polnischen Staates im Jahr 1939 durch deutsche und sowjetische Armeen erschweren andererseits immer noch eine deutsch-polnische Verständigung. Obwohl Deutschland die polnische Westgrenze anerkennt und Wiedergutmachungszahlungen geleistet hat, bleiben auf polnischer Seite der Schmerz über erlittenes Unrecht und Misstrauen gegenüber dem Nachbarn. Von der Analyse dieser Ausgangslage her sollen im Vortrag mögliche Wege der Verständigung skizziert werden.

Aber selbstverständlich genügt es heute nicht mehr, das bilaterale Verhältnis zweier Länder innerhalb der Europäischen Union in Augenschein zu nehmen. Vielmehr sind Polen und Deutschland Teil eines größeren Ganzen, und sie haben sich in diese größere Einheit einzufügen. Darüber hinaus erscheint es nützlich für die Analyse, nicht nur die Geschichte und Gegenwart Polens und Deutschlands zu betrachten, sondern auch die anderer europäischer Länder. Zu entdeckende Gemeinsamkeiten und Unterschiede können dazu beitragen, die eigene Geschichte besser zu verstehen und vermeintlich singuläre Konstellationen zu relativieren. Menschliches Verhalten – auch in Kollektiven – ist von anderen Faktoren bestimmt als bloß von nationaler Zugehörigkeit. Nicht nur in Deutschland und Polen gilt es natürlich, Stereotypen und Vorurteile abzubauen, die es über den jeweils anderen gibt und eine gemeinsame europäische Identität zu pflegen. So verständlich es ist, sich über die 1989/90 wieder gewonnene staatliche Souveränität zu freuen, so problematisch erscheint es andererseits, Paradigmen einer längst vergangenen Zeit zu revitalisieren. Deutschland wie auch Polen können nicht mehr auf die 20er und 30er Jahre des 20. Jahrhunderts zurückgreifen, wenn sie einen nationalen Identitätsprozess befördern wollen. Denn diesen Staaten fehlte es an demokratischem Selbstverständnis und zum Teil auch an demokratischer Legitimität.

Darüber hinaus ist zu fragen, ob es überhaupt sinnvoll ist, vor dem Hintergrund einer anzustrebenden Stärkung europäischer Gemeinsamkeiten gleichzeitig auch nationalstaatliche Attitüden zu befördern. Seine Heimat zu lieben, muss nicht bedeuten, dass man nationalpatriotische Gefühle weckt. Bei der angeblichen Notwendigkeit von der Herausbildung einer nationalen Identität handelt es sich um eine Legende, von der wir uns endlich verabschieden sollten. Unser Identität stiftender Kommunikations- und Kulturraum umfasst mehr als nur ein Land. Trotz aller Eigentümlichkeiten und Besonderheiten sind die kulturellen Gemeinsamkeiten innerhalb der Europäischen Union eben doch größer als die Unterschiede.

Im Blick auf die Vergangenheit soll die europäische Perspektive auf die Zukunft beileibe nicht die von Deutschen in der Vergangenheit begangenen Verbrechen relativieren. Aber es erscheint wichtig, die Vergangenheit konsequent zu historisieren und sie nicht mit gegenwärtigen und zukünftigen Aufgaben zu vermischen, die zum Vorteil dieser und der nächsten Generationen zu bewältigen sind. Auch eine Moralisierung der Vergangenheit und der Versuch, historische Begebenheiten zugunsten tagespolitischer Optionen zu instrumentalisieren, sollten unterbleiben. Solche Grundsätze entlasteten die Geschichtsschreibung von politischen Begehrlichkeiten und ermöglichen es der Politik, nach unvoreingenommenen Wegen für die Gegenwart und Zukunft zu suchen.

Zur Realisierung einer solchen Sichtweise gehört ein sensibler Umgang mit Geschichte. So sollten Nationalstaaten den Eindruck vermeiden, als wollten sie mit Gedenkstätten und anderen nicht nur historischen, sondern eben auch geschichtspolitischen Memorialakten bestimmte Sichtweisen auf die Vergangenheit öffentlichwirksam zementieren, die ihre Nachbarn nicht teilen. Darum empfiehlt es sich, der gemeinsamen Vergangenheit auch gemeinsam zu gedenken, Kontroversen durchzuhalten und keine nationalen Alleingänge vorzunehmen. Insofern halte ich es für einen

Fehler, dass Deutschland sich zur Errichtung einer nationalen Gedenkstätte gegen Vertreibungen entschlossen hat – selbst wenn in dieser auch jene Vertreibungen thematisiert werden, die andere erlitten haben. Zum Glück reagierte die neue polnische Regierung außerordentlich diplomatisch.

In Deutschland wie in Polen schauen wir auf einen im Wesentlichen gelungenen Transformationsprozess von autoritären zu demokratischen Strukturen zurück, auch wenn eine mentale Vertiefung demokratischen Denkens und ein weiterer Abbau obrigkeitshöriger Muster noch notwendig erscheint.

Demgegenüber muss Europa feststellen, dass die seit 1990 gehegten Erwartungen eines umfassenden Demokratisierungsprozesses auch in anderen Regionen der Welt nicht eingetreten sind. Dass es in Russland, Belarus und anderen Ländern inzwischen wieder konsolidierte autoritäre Staaten gibt, die der demokratischen Gesellschaftsordnung eine klare Absage erteilt haben, ist das gemeinsame Problem von Deutschen, Polen und anderen EU-Bürgern. Sich diesem Problem zu stellen, ist unsere gemeinsame Aufgabe. Sie sollte uns verbinden. Zur Lösung dieser neuen Probleme ist es freilich erforderlich, dass uns die Vergangenheit, der wir uns stets stellen wollen, nicht mehr trennt.

EWA BOJENKO-IZDEBSKA

Bemerkungen über die Geschichtspolitik in Polen und Deutschland in den Jahren 2007–2008

Die in Polen und in Deutschland umgesetzte Geschichtspolitik wurde in den letzten Jahren zu einer der Konfliktquellen in den bilateralen Beziehungen; dabei hat die Tatsache, dass die Diskussion über die verschiedenen Interpretationen im wesentlichen durch Massenmedien geführt wurde, eine vertiefte Analyse derer Inhalte nicht erleichtert. Doch die Fragen über die Erinnerung und die Erinnerungskultur wurden auch zum Impuls für die Intensivierung der Zusammenarbeit und des wissenschaftlichen Diskurses der Historiker und Politikwissenschaftler in diesem Bereich. In Polen ist die Geschichtspolitik ein relativ neues Feld der Staatsaktivität, und im Falle der Bundesrepublik Deutschland änderte sie sich in ihrer Funktion und Prioritäten samt den aufeinander folgenden Phasen der Staats- und Gesellschaftsentwicklung, wobei die wesentlichsten Änderungen in den 60-er und 80-er Jahren und nach der Wiedervereinigung stattfanden. Es gibt hier also verschiedene Traditionen, verschiedene Umsetzungsmöglichkeiten, verschieden sind auch in der ersten Linie die innenpolitischen Ziele der Geschichtspolitik. Da aber in der polnischen Politik der letzten Jahre eine wesentliche Rolle die Entgegenstellung einem konkreten Aspekt der aktuellen deutschen Politik spielte – und zwar die Frage der Zwangsaussiedlungen und deren nachhaltiger Andacht in Form des Projekts des Bundes der Vertriebenen – Zentrums gegen Vertreibungen – und des „Sichtbaren Zeichens“ an der Regierungsebene – wird in diesem Beitrag die Stellungnahme gegenüber den Positionen beider Regierungen in dieser Diskussion vorgestellt, als auch eine Überlegung, ob und welche Änderungen in den letzten Jahren stattgefunden haben.

Die Geschichtspolitik, trotz derer in vielen Ländern von den Politikern und Wissenschaftlern geforderten Europäisierung, verbleibt weiterhin eine nationale, in regionalen oder lokalen Rahmen umgesetzte Politik, die vor allem aus staatlichen Initiativen besteht, die eine Monumentalisierung der Geschichte darstellen, wobei eine besondere Intensivierung der geschichtspolitischen Handlungen mit verschiedenen feierlichen Jahrestagen verbunden ist. Verschiedenheiten in der Darstellung der Tatsachen sind dabei unvermeidbar, da auch der Begriff der Europäisierung selbst den nationalen Interpretationen unterlegen ist, insbesondere angesichts der Andenken an den 2. Weltkrieg. Eine Alternative bleiben daher die eigenen historischen Projekte oder die mit den Partnern aus dem anderen Land angestifteten Initiativen, wie zum Beispiel die „Deutsch-polnischen Erinnerungsorte“, und für das zukünftige Museum von Krieg und Frieden sollten neben den Deutschen auch andere europäische Partner gewonnen werden, um dessen wirklich internationalen Charakter zu untermauern.

MAREK CZAJKOWSKI

Position der EU in der Außenpolitik der Russischen Föderation – Bedingungen, Ansätze, Konfliktfelder und Gebiete der Zusammenarbeit

In diesem Beitrag wurde die Aufgabe aufgenommen, eine Übersicht der Stellung Russlands gegenüber der EU durchzuführen. In der ersten Linie werden dabei die internen und externen Rahmenbedingungen dargestellt, wobei zu den wichtigsten die bedeutenden Rohstoffquellen, eine andauernde Evolution in eine undemokratische Richtung und der Bewusstseinfaktor zählen. In der Betrachtung der internen Bedingungen der russischen Politik soll auch das bedeutende Destabilisierungspotential im Auge behalten werden, welches aus der instabilen Wirtschaftslage resultiert. Bei Vorstellung der Ansätze der russischen Außenpolitik wird auf die Tendenz Russlands hingewiesen, eine Position der souveränen, also eigene Innen- und Außenpolitik selbstständig formulierenden Großmacht anzunehmen. Es scheint sogar, dass die aktuell Regierenden in Russland der Ansicht sind, Russland hat eine solche Position bereits erreicht, kann also den Partnern die Bedingungen der Zusammenarbeit aufzwingen. Gleichzeitig jedoch bleibt das Instrumentarium der russischen Außenpolitik begrenzt, man greift daher zu den konfrontativen und destabilisierenden Handlungen. Im Kontext der Beziehungen zur UE betrachtet Russland die Europäische Union als einen Wettbewerber in der Umsetzung der Ansätze eigener Außenpolitik. Neben vielen Bereichen der Kooperation der beiden Parteien werden auch die Konfliktfelder deutlich sichtbar, die daran bestehen, dass einerseits für beide Parteien eine Notwendigkeit der Unterhaltung breiter Zusammenarbeit klar ist, da beide Seiten diese Zusammenarbeit brauchen, andererseits aber stellen sie sich diese Zusammenarbeit jeweils in anderen Formen vor. Dies verursacht, dass obwohl die Zusammenarbeit ein bedeutendes Element der gemeinsamen Beziehungen bleiben wird, wird diese nicht ihrem Potential gerecht.

RYSZARD M. CZARNY

Kontroversen um die Nordeuropäische Gasleitung – Implikationen für die Staaten der Ostsee-Region

Energie und alle mit Energie verbundenen Fragen werden zu einem immer wichtigeren Punkt der strategischen politischen Analyse. Steigerung der Preise der Energieträger, Ärger und Konflikte um die Richtung der Übersendung, politische Druckausübung und Streit um die Erdölleitungen – all das sind Konsequenzen der qualitativ neuen Situation der rapide steigenden Energienachfrage. Eine besonders deutliche Erscheinung ist hier die Erdgasförderung, wo potentielle Konflikte eine Resultante von vier parallelen Strategien werden: der Strategien der Großmächte, der Importeure, der Exporteure und der Transitstaaten.

In diesem Kontext erwecken die wirtschaftlichen und politischen Bedingungen des Projekts der Nordeuropäischen Gasleitung, wie auch Dilemmas und Kontroversen um ihren Bau, Probleme und Schwierigkeiten und eine ganze Reihe internationaler Implikationen in Europa, insbesondere aber in den Staaten der Ostsee-Region.

Die Nordeuropäische Gasleitung wird auf der russischen Seite vollkommen neue Möglichkeiten der Erdgaslieferung an die westeuropäischen Staaten ohne Vermittlung der Transitländer schaffen. Die bisherigen Erfahrungen der letzterwähnten und zum Teil auch der nordischen Staaten lassen befürchten, dass dies eine Tendenz in der Russischen Föderation zur Behandlung der Energieträger als Objekt des politischen Spiels nur stärken wird. Gleichzeitig befürchten diese Länder den übermäßigen Einfluss, welchen Russland unter Einsatz der Energierohstoffe als Druckausübungsinstrumente auf dessen Nachbarn gewinnen könnte. Als G. Schröder und W. Putin 2003 die Baupläne der Nordeuropäischen Gasleitung verkündeten, taten sie es ohne jegliche Absprache mit den Staaten, deren wirtschaftliche Zonen sie zu nutzen vermögen haben. Heute resultiert es mit

der Überzeugung, dass das Niveau der Sicherheit in dem Ostseeraum in verschiedenen Bereichen und Ebenen verletzt wird, und die Linie (der Gasleitung) auf der Karte die Russen dazu verführen könnte, um diese als eine Vorzeichnung russischer Einflusszone zu behandeln. Auch die militärische Präsenz Russlands in dem Ostseeraum wird steigen, was aus offensichtlichen Gründen die Beunruhigung vieler Länder erweckt.

Kurz gefasst – dieses Projekt weckt nicht nur ernste Probleme, die eine stabile strategische Lage in dem Ostseeraum zum Schwanken bringen können, sondern signalisiert auch die Entwicklung einer neuen strategischen Lage in ganz Nordeuropa – von Barents- bis zur Ostsee. Die Ostsee wird erneut zum Spielraum bedeutender strategischer Interessen aller Ostsee-Staaten. Es stehen auch keine Zweifel, dass diese Anlage nicht ohne Einfluss auf das ökologische Umfeld der Ostsee sein wird. Die Investition ist eben mit einem beträchtlichen Risiko der Umweltbeschädigung oder sogar einer ökologischen Katastrophe verbunden.

In diesem Kontext sollte das Problem der energetischen Sicherheit der Staaten der Ostsee-Region nicht außerhalb dessen EU-Rahmenbedingungen betrachtet werden. Wir können bereits heute feststellen, dass die Situation für manche dieser Länder ungünstig ist, da sie eine Schwäche der Union aufzeigt, die in dem Fehlen interner Kohärenz der Gemeinsamen Energiepolitik liegt. In den kommenden Jahren muss dieses Problem durch die Versuche der alternativen Szenarios gelöst werden.

ERHARD CZIOMER

Europäische Dimension der Politik Deutschlands gegenüber Russland und Ukraine und deren Implikationen für Polen

Der Beitrag präsentiert die europäische Dimension der Politik Deutschlands gegenüber Russland und Ukraine und deren Implikationen für Polen. Er besteht aus drei Teilen, in welchen folgendes dargestellt wurde:

- Allgemeine Rahmenbedingungen und Errungenschaften der Strategie der deutschen Europapolitik nach 2005;
- Position Russlands und der Ukraine in der neuen Fassung der Ostpolitik Deutschlands;
- Implikationen der deutschen Politik gegenüber Russland und Ukraine für Polen.

Trotz der positiven politischen und wirtschaftlichen Tendenzen nach 2005 kann hypothetisch angenommen werden, dass es infolge der Bundestagswahl 2009 zu einem Bruch der Großen Koalition CDU/CSU-SPD kommen wird. Dies ergibt sich aus der steigenden Rivalisierung und den traditionellen Differenzen zwischen den wichtigsten politischen Gruppierungen Deutschlands – den Christdemokraten und der Sozialdemokratie, nicht zuletzt aber auch aus dem Entstehen einer bundesweiten links-populistischen Partei – Der Linken. Diese sprengt erneut das bereits nach der Wiedervereinigung 1990 stabilisierte Vierparteiensystem, kann auch in der Zukunft die Bildung einer programmäßig kohärenten Regierungskoalition bedeutend erschweren. Die geschilderte Lage hebt den seit längerer Zeit in Deutschland herrschenden Konsens aller wichtigsten politischen Parteien im Bereich der Außenpolitik auf, darunter auch in den Fragen der Integrationspolitik im Rahmen der EU. Die Linke war die einzige politische Gruppierung Deutschlands, die in der Ratifizierungsdebatte im Mai 2008 den EU-Reformvertrag vollkommen abgelehnt hat, eine der wichtigsten Errungenschaften der Europapolitik der CDU/CSU-SPD-Regierung in der Zeit der deutschen Präsidentschaft in dem Europarat in der ersten Hälfte 2007.

Seit 2005 befürwortete die schwarz-rote Koalition konsequent die Betrachtung Russlands als einen „strategischen Partner“ nicht nur für Deutschland, sondern für die gesamte EU. Diese Stellung resultierte einerseits aus den langfristigen politischen und wirtschaftlichen Interessen Deutschlands, andererseits aber aus der Überzeugung, dass Russland mit der EU an der Lösung der sowohl regionalen, als auch globalen Probleme mitwirken kann, darunter auch in den Fragen der Versorgung in Energierohstoffe. Angestiftet vom Außenminister F.W. Steinmeier, formulierte die

deutsche Diplomatie 2007 ein neues Konzept der Ostpolitik der EU, derer grundlegende Elemente folgend geäußert wurden: a) Russland als „strategischer Partner“, b) Länder von Osteuropa und Kaukasus, und c) ehemalige sowjetische Länder im Zentralasien. Nach diesem Konzept sollten die Beziehungen der EU mit den Ländern der Kategorie b) und c) ein wichtiges Element der erweiterten Europäischen Nachbarschaftspolitik darstellen. Nach der „orangenen Revolution“ in der Ukraine 2004-2005 erklärte sich Deutschland generell für die Erweiterung der bi- und multilateralen Kontakten mit der Ukraine, schloß aber die Möglichkeit der Anwartschaft um den Status eines verbündeten Staates aus, sah auch keine Perspektive für die Mitgliedschaft von Kiew in der EU. Zukunft der Ukraine wird eher in der Position eines privilegierten Partners im Rahmen der gestärkten Europäischen Nachbarschaftspolitik und der neuen Ostpolitik der EU gesehen. Polen dagegen betrachtete Ukraine unverändert als einen strategischen Partner und forderte eine möglichst schnelle Integration der Ukraine nicht nur in der EU, aber auch im Rahmen von NATO.

Aus den bisherigen Pressemeldungen in Polen lässt sich verstehen, dass polnisches Auswärtiges Amt seit längerer Zeit an einem Konzept der „Ostpartnerschaft“ der EU im Rahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik arbeitet. Diese sollte in der ersten Linie die Ukraine, Moldawien, Georgien, Aserbaidschan, Armenien und nach dem Betreten des Reformweges auch Belarus umfassen. Unklar wird dabei die Beteiligung Russlands erwähnt, bloß mit einer Anmerkung, dass dieses Konzept nicht gegen Russland ausgerichtet ist, wessen Kaliningrad-Bezirk auch im Rahmen der Partnerschaft eng zusammenarbeiten könnte. Es ist aber momentan noch nicht möglich, den endgültigen Charakter der polnischen Idee der „Ostpartnerschaft der EU“ und deren eventuelle Verknüpfung mit dem deutschen Konzept zu präsentieren. Man kann auch ein geringes Interesse einzelner Adressaten, insbesondere der Ukraine, sowohl an dem deutschen Konzept der Neuen Ostpolitik der EU, als auch an der polnischen „Ostpartnerschaft“ nicht ausschließen. Viel hängt auch von den Interessen Russlands und der USA ab, die aus strategischpolitischen und wirtschaftlichen Gründen an direkter Präsenz in der Region interessiert sind.

BOGDAN KOSZEL

Großmacht-Anstreben des vereinigten Deutschlands im 21. Jahrhundert

Nach 1990 wurde Deutschland zum meist begünstigten Staat der neuen Situation nach Beendigung des West-Ost-Konflikts. Zum ersten Mal ließ sich die traditionelle und für Europa und die Welt grausame Abhängigkeit der Macht und Größe Deutschlands vom undemokratischen oder totalitären Regime vermeiden. Auch das Jahr 1994 war bedeutend für die Stärkung der internationalen Position der Bundesrepublik. Das Urteil des Verfassungsgerichts im Sommer 1994 ließ der Bundeswehr die friedensstiftenden und -erhaltenden Handlungen im Rahmen der UNO zu. Mit der Zeichnung des EU-Vertrages aus Maastricht am 7. Februar 1992 gab Deutschland ein Beweis, das es der Vertiefung der europäischen Integration zustimmt, was in der Praxis die eigenständigen Handlungen auf der internationalen Szene begrenzt hat. Die Zeit der „Zurückhaltung“ und der „Selbstbegrenzung“ endete mit dem Rücktritt des Kanzlers H. Kohl aus dem politischen Leben 1998, der die Außenpolitik aus dem Gesichtspunkt eigener Lebenserfahrungen betrachtet hat. Symbolisch endete dabei auch die Ära der Bonner Republik; nach dem Umzug der Hauptstadt nach Berlin begann die Ära der Berliner Republik. Die neue Regierung von Schröder und Fischer betrieb die „Realpolitik“, versuchte eine weitergehende Selbstständigkeit auf der internationalen Szene und Entschiedenheit in den Relationen mit den Partnern aufzuzeigen. Die ersten Jahre der Regierung A. Merkel brachten die Bezeichnung Deutschlands als eine „mitteleuropäische Großmacht“ oder eine Mittelmacht. Unter dieser Bezeichnung definiert man die Bundesrepublik als einen relativ selbstständigen, proatlantisch orientierten Staat, aktiv in der Sache der europäischen Integration mitwirkend, jetzt aber stärker als bis dahin an den daraus resultierenden Vorteilen interessiert.

Eine Besonderheit dieses Staates ist die in vielen Hinsichten und mit großer Entschiedenheit präsentierte nachdrückliche Stellung, die die Bonner Traditionen in Frage stellt und offen für den „neuen Patriotismus“ ist. Deutschland befindet sich immer noch in der Phase der Festlegung eigener Position in Europa und in der Welt in den komplizierten Bedingungsrahmen des 21. Jahrhunderts. Sicherlich wird es die Versuche unternehmen, seine internationale Position, sowohl in der transatlantischen, als auch europäischen Perspektive, zu stärken. Man kann es aber auch als einen Wettbewerb in dem Globalisierungsprozess, und nicht als Anstrengung zur Hegemonie ansehen. Bis jetzt sind diese Handlungen noch nicht ausreichend kohärent, es kann auch nicht von deren großer Erfolgsquote die Rede sein. Man kann aber sagen, dass die um Deutschland gestrickten schwarzen Szenarios keine Erfüllung fanden und die Bundesrepublik, obwohl zu tiefgreifenden Haushaltschnitten gezwungen und von der Alterung der Population geplagt, gut unter den sich schnell ändernden europäischen Bedingungen auskommt. Deutsche Eliten sind sich im Klaren, dass sich die Berliner Republik in der heutigen Gestalt in dem „Zustand des Werdens“ befindet, und einigermaßen ein „Übergangsprodukt“ auf dem Weg zu Gestaltung einer neuen internationalen Ordnung und neuer Form des Systems der Europäischen Union ist.

MARCIN LASOŃ

Beteiligung Polens an den Militäroperationen der Europäischen Union auf dem Beispiel der Mission in der Demokratischen Republik Kongo und in der Republik Tschad.

Ziel dieses Beitrags ist eine synthetische Darstellung der Vorgaben der Beteiligung Polens an 2 ausgewählten von der EU unternommenen Militäroperationen. Es resultiert direkt aus der Aktivität der EU in den bedeutenden Bereichen ihrer Aktivität, nämlich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), im Rahmen welcher die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) geführt wird. Dies ist eins der Gründe der Beteiligung Polens an den von EU-Mitgliedstaaten gemeinsam unternommenen Militäroperationen. Besonders interessant scheint dabei die kritische Analyse dieser Frage unter Miteinbeziehung der Probleme, auf welche die Mitgliedstaaten während der Ausgestaltung und Umsetzung der Aufgaben von den Militärkontingenten treffen. Dies wird an dem Beispiel der Aktivitäten von EUFOR DR Congo und der Vorbereitungen an die Operation in der Republik Tschad dargestellt. Hauptgegenstand der Überlegungen bleibt die Stellung Polens und das Funktionieren und Formation des Polnischen Militärkontingents. Ein breiterer Kontext der Situation der polnischen Entscheidungsträger und der Soldaten lässt sich dabei nicht vermeiden, daher umfasst die Darstellung auch den europäischen Hintergrund dieser Missionen. Die Analyse lässt eine Schlussfolgerung zu, dass das polnische Engagement an den Militäroperationen der EU wächst und die größere Bedeutung der europäischen Säule der Sicherheitspolitik bezeugt und aufzeigt, dass es keinen Zwang der Wahl zwischen der NATO und den als besondere vorgestellten Beziehungen mit USA, und der Beteiligung an der Gestaltung und Umsetzung der ESVP gibt.

RAGNAR LEUNIG

Entwicklung und Perspektiven polnisch-deutscher Beziehungen

Die derzeitige politische Konstellation mit den Regierungen Tusk und Merkel erlaubt ein Höchstmaß an Kongruenz und Möglichkeiten zur Überwindung von Beziehungsproblemen. Bei den polnischen Präsidentschaftswahlen 2010 könnte sich die Übereinstimmung Präsident – Regierung im deutschen Nachbarland vergrößern. Für die Bundestagswahl 2009 sehen polnische Beobachter jedoch einem etwaigen SPD-Spitzenkandidaten Steinmeier mit größerer Skepsis entgegen, da ihm in Fortführung der Politik Schröders, eine größere Nähe zu Russland als zu Polen, unterstellt wird.

Im Bereich der Europäischen Integration gehört Polen jetzt zum Schengen-Raum, die Grenzkontrollen zu den EU-Ländern sind abgeschafft der EU-Vertrag angenommen, die Freizügigkeit von Seiten Deutschland aber wohl bis 2011 verschoben. Der Wunsch Polens zur baldigen Annäherung der Ukraine an EU und vor allem NATO brachte Dissonanzen, die aber die grundsätzliche Übereinstimmung nicht veränderten. In pragmatischer Weise wird sich das Problem der Ostsee-Gaspipeline lösen lassen. Die deutsche Minderheit in Polen ist weniger politisiert und ist in der Frage der zweisprachigen Ortsschilder und der früheren Enteignungen im Gespräch mit der polnischen Regierung.

Der Stolperstein „Vertreibungszentrum“ ist beiseite geschoben, auch wenn die Chance vertan wurde ein gemeinsames Projekt an beiden Seiten der Oder anzusiedeln. Görlitz und das polnische Zgorzelec errichten auf eigene Initiative ein Dokumentationszentrum zu Flucht und Vertreibung. Interessant in diesem Zusammenhang, dass sich Ungarn mit einer demonstrativen Geste die Vertreibung der deutschen Volksgruppe bedauert und sich dafür entschuldigt hat. Die polnisch-deutschen Wirtschaftsbeziehungen entwickeln sich weiter. Eine deutsche Rente für Ghetto-Arbeiter ist vorgesehen. Zu klären bleibt weiterhin die Frage der in der Kriegszeit in das jetzige Polen ausgelagerten deutschen Kultursammlungen. Die Arbeit an der deutsch-polnischen Basis konnte, ungeachtet der Aufregungen der Kaczyński-Ära, mit der Aufbereitung des deutschen „kulturellen Erbes“ fortgesetzt werden. Das gilt auch für die Euroregionen und jetzt auch wieder für das Deutsch-Polnische Jugendwerk.

Trotz der durch Umfragen bestätigten Annäherung der Polen und der Deutschen bleibt die Inkongruenz der Interessen für das jeweils andere Volk und die Ungleichheit der Kenntnisse über das Nachbarland. Es ist sogar festzustellen, dass nach dem Ende der Regierung Kaczyński das politische Interesse in der deutschen Bevölkerung und in den Medien an Polen abnahm. Um so erstaunlicher, dass das Buch des in Polen lebenden deutschen Kabarettisten Steffen Möller „Viva Polonia“ zum Bestseller in Deutschland wurde. Es wäre zu wünschen, dass sich Deutsche mehr mit Polen beschäftigen und in dieses Nachbarland reisen, damit der politischen Kongruenz auch eine stärkere Kongruenz bei der Bevölkerung entspricht.

BEATA MOLO

Problem der zivilrechtlichen Forderungen der deutschen Staatsangehörigen gegenüber Polen

Ziel dieses Beitrags ist eine synthetische Darstellung der Problematik der von den deutschen Vertriebenen gegenüber Polen gestellten Forderungen. Das Thema ist außerordentlich kontrovers und beeinflusst die deutsch-polnischen Beziehungen in negativer Hinsicht. Es ist dabei zu betonen, dass die Forderungen keineswegs einen staatlichen Charakter haben – die Bundesregierung betonte mehrmals, dass Deutschland als Staat keine Territorial- bzw. Vermögensforderungen vor den internationalen Gerichten gegenüber Polen stellen wird. Generell beziehen sich die deutschen Forderungen auf folgende Themen: Wiederherstellung der Eigentumsrechte für das von den Ausgesiedelten hinterlassene Vermögen, Schadenersatz für das hinterlassene Vermögen wenn die Wiederherstellung der Eigentumsrechte unmöglich ist oder formelle und faktische Möglichkeit der Übernahme des wiedereingeräumten Vermögens.

Da der Rahmen eines Beitrags begrenzt und die Problematik der Forderungen außerordentlich kompliziert und vielschichtig ist, wird die Analyse nur auf ausgewählten Elementen konzentriert. Im ersten Teil wurden die rechtlichen Grundlagen der Übereignungen in den Westlichen und Nördlichen Gebieten besprochen. Polen übernahm in den „Wiedergewonnenen Gebieten“ private und staatliche deutsche Immobilien ohne Schadenersatz an die bisherigen Eigentümer aufgrund des inländischen Rechts, gemäß dem Gesetz Nr. 5 des Alliierten Kontrollrats vom 30. Oktober 1945 über das deutsche Vermögen im Ausland. Darauf folgend wurde das Problem der Rückerstat-

tungsforderungen im Kontext der rechtlich-politischen Lage zwischen Polen und dem vereinten Deutschland vorgestellt. Ohne sehr tief ins Detail zu gehen ist hier festzustellen, dass Polen mit vereintem Deutschland keinen Reparationsvertrag hat, was die Handlungen Polens in der Nachkriegszeit von einigen Milieus in Deutschland zu negieren ließ. Viele Analysen und Expertisen zeigen jedoch, dass das Hervortreten der deutschen Vertriebenen mit Rückerstattungsforderungen gegenüber Polen vor europäischen und amerikanischen Gerichten aufgrund der Potsdamer Bestimmungen rechtlich unbegründet sei. Die deutschen Ansprüche verbunden mit dem 2. Weltkrieg sind ebenfalls im polnischen und im deutschen Rechtssystem unbegründet. In dem letzten Teil wurde das Problem der Forderungen der sog. Spätaussiedler dargestellt. Die Frage der Ansprüche dieser Gruppe ist in rechtlicher Hinsicht für Polen viel komplizierter als die Forderungen der Vertriebenen, wegen der ungeordneten Lage der Einträge in den Grundbüchern, wo die Deutschen oft stets als Eigentümer der Immobilien eingetragen sind. Die Lösung der Frage der individuellen Rückerstattungen oder der Rückgabe der Immobilien an diese Gruppe wird von der polnischen Seite die Unternehmung entsprechender Handlungen verlangen, u.a. in Form der Berücksichtigung in dem vorzubereitenden Reprivatisierungsgesetz.

ANNA PATEREK

Deutschland angesichts der weiteren EU-Erweiterung

Die Konzepte der „Vertiefung“ und der „Erweiterung“ begleiteten den europäischen Integrationsprozess seit dessen Beginn. Sie waren gleichzeitig zum Katalysator und Wegzeichen der Entwicklung der Europäischen Gemeinschaften. Sie haben zugleich deren Prioritäten bestimmt und die Strategie der Regierungen von Mitgliedstaaten in der politischen Diskussion über die Zukunft der europäischen Integration beeinflusst. Infolge der beiden Etappen der historisch am weitesten gehenden Erweiterung der EU: im Mai 2004 und im Januar 2007 wurde in den Mitgliedstaaten die Diskussion wieder lebendig um die Zwiespältigkeit zwischen der nötigen internen Reform und der Fähigkeit der Union zur Aufnahme neuer Mitglieder. Wachsende Skepsis gegenüber der weiteren Erweiterung der EU unter den Mitgliedsländern mobilisierte deren Regierungen zur Suche nach Lösungen, die ein Gleichgewicht zwischen den Prozessen der Vertiefung und der Erweiterung der Europäischen Union erlauben würden. In diesem Kontext wird hier die Analyse der Position Deutschlands angesichts der zukünftigen Erweiterungen der Union und die Darstellung des Anerkennungsgrades der deutschen Bevölkerung gegenüber der Erweiterung präsentiert. Die Hauptthese des Beitrags lautet, dass in der Beitrittsperspektive weiterer Länder Deutschland eine vorsichtige Erweiterungspolitik betreiben wird, die vor allem von der Absorptionsfähigkeit der EU bestimmt wird.

HEINRICH POTTHOFF

Zwiespältiges Erbe, Dissens und Brückenschläge – Gedenkkultur, Politik und Vertreibungsdebatte

Die Debatte um ein „Zentrum gegen Vertreibungen“ belastet nun schon seit Jahren die deutsch-polnischen Beziehungen. Überschattet wurde sie von den schwierigen historischen Erblasten, häufig fehlender Sensibilität und Versuchen, sie politisch zu instrumentalisieren. Wir sollten uns jedoch stets vor Augen führen, dass es nicht das eine Deutschland und auch nicht das eine Polen gibt. In beiden Ländern existierten gravierende Vorbehalte, politisch wie mental. Aber es zeigten sich auch viele positive Ansätze von Verständigung, Kooperation, Aussöhnung und guter Nachbarschaft. Das galt selbst für das heikle Thema von Zwangsmigration und Vertreibung.

Eine in sich konsistente, richtungsweisende Geschichtspolitik gibt es so in Deutschland nicht, auch nicht bezogen auf Polen. Der innerdeutsche Diskurs um die „Vertreibungsproblematik“ wurde durch die „ethnischen Säuberungen“ auf dem Balkan und Veränderungen in der Gedenkkultur beeinflusst. Während diese bis dahin vorrangig um die NS-Herrschaft und den Holocaust kreiste, rückten nun auch die Leiden von Deutschen in und durch den von NS-Deutschland entfesselten Krieg in den Fokus. In anderen europäischen Ländern, besonders in Polen, stieß dies auf Unverständnis und Verärgerung.

Das von Erika Steinbach und dem BdV verfolgte Ziel eines „Zentrums gegen Vertreibungen“ verstörte nicht nur viele in Polen, auch in Deutschland überwogen die Vorbehalte. Die rot-grüne Regierungskoalition unter Gerhard Schröder distanzierte sich von dem problematischen Vorhaben. Sowohl Bundesregierung wie Bundestag (2002) und die beiden Staatspräsidenten von Deutschland und Polen (Danziger Erklärung 2003) sprachen sich stattdessen für ein übergreifendes europäisches Konzept und einen offenen deutsch-polnischen Dialog aus. Die politische Wende erfolgte durch Angela Merkel (CDU), die als Bundeskanzlerin ein modifiziertes, nationales Konzept des Steinbach-Projektes durchsetzte. Verärgerungen in Polen nahm sie in Kauf. Der Regierungswechsel in Polen (2007) führte zu einer gewissen Entkrampfung. Im März dieses Jahres fiel die Entscheidung des Bundeskabinetts für ein Dokumentationszentrum in Berlin.

Die Chance, eine zwischen beiden Ländern problematische Thematik, sensibel in einem europäischen Kontext anzugehen, wurde vertan. Dabei gibt es viele gute Beispiele einer fruchtbaren, vertrauensvollen Zusammenarbeit und eines partnerschaftlichen Miteinanders von Polen und Deutschen. Auch beim strittigen Komplex Zwangsmigration und Vertreibung gab es sowohl auf der gesellschaftlichen wie auch auf der staatlichen Ebene ernsthafte, gewichtige Stimmen, die sich für ein verbindendes Gedenken an die Schrecken des Krieges und seiner Folgen einsetzten. Eine solche Europäisierung der Gedächtniskultur konnte eine Brücke zwischen beiden Ländern bilden, bei der Geschichte nicht nur Last war, sondern zugleich als Chance gesehen wurde. Diese Bestrebungen markierten den wohl unstrittig besseren Weg in die Zukunft einer nicht trennenden, sondern verbindenden Erinnerungskultur. Politik, Medien und die Menschen in beiden Ländern sollten daraus ihre Lehren ziehen. Die deutsch-polnischen Beziehungen sind trotz mancher Irritationen besser und stabiler, als sich das viele früher hätten erträumen können. Die Bürger beider Länder sind dabei offenkundig oft weiter als einige Politiker und Publizisten, die Zwietracht schüren, statt den aufrichtigen Dialog zu suchen. Dies ist ein hoffnungsfrohes Zeichen für die Kraft einer zivilen Gesellschaft und einer lebendigen Demokratie, die in Frieden und Freundschaft mit dem Nachbarn leben will – in Polen wie in Deutschland.

WERONIKA PRIESMEYER-TKOCZ, ECKART D. STRATENSCHULTE

Immer im Kreis und kein Schritt zurück: Die EU zwischen externer Demokratieförderung und interner Konsolidierung

Die Europäische Union steht weiterhin vor der Aufgabe, den östlichen und südöstlichen Teil Europas zu stabilisieren und ihn auf seinem Weg zu Demokratie, guter Regierungsführung und Marktwirtschaft zu unterstützen. Die EU kann das nur tun, indem sie Anreize setzt, die dazu führen, dass die Staaten sich entsprechend der europäischen Werteordnung verändern. Der bislang wirkungsvollste Stimulus war die realistische (und auch eingelöste) Aussicht auf eine Mitgliedschaft in der Europäischen Union. Diese steht allerdings in der Zukunft nicht mehr oder nur noch in Ausnahmefällen zur Verfügung. Damit befindet sich die EU in einem Dilemma: Sie muss offen bleiben für neue Mitglieder, wenn sie diese europäisieren will, würde aber durch weitere Offenheit genau die Attraktivität verlieren, um derentwillen die Zielländer eine Mitgliedschaft für erstrebenswert halten.

Ein Versuch, dieses Problem zu lösen, ist die Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP), die anstrebt, die Partnerländer bis kurz vor die Grenze der Mitgliedschaft mit der Europäischen Union

zu verbinden. Der frühere Kommissionspräsident Prodi hat dafür die Formel „Everything but institutions“ gefunden. Die bisherigen Ergebnisse der ENP sind allerdings ernüchternd. Die Mitgliedstaaten messen ihr keine große Bedeutung bei und sind daher auch nicht bereit, kurzfristige Nachteile, beispielsweise bei der Marktöffnung, in Kauf zu nehmen. Die Partnerländer fühlen sich vor der Tür gehalten und pochen weiterhin auf eine echte Mitgliedschaftsperspektive.

Das Europäische Parlament hat im Juni 2008 einen Beschluss gefasst, der das Dilemma der derzeitigen EU-Europapolitik adressiert und als Lösung neue Zwischenformen in der Grauzone zwischen Mitgliedschaft und Nichtmitgliedschaft vorschlägt. Allerdings verfügt auch das Parlament nicht über ein konsistentes Konzept, sondern wirft lediglich verschiedene Ideen in die Debatte, die auch wissenschaftlich über neue Assoziierungsmodelle geführt wird.

In dieser Situation wäre es angeraten, statt der Erfindung neuer Institutionen die vorhandenen internationalen Organisationen daraufhin zu überprüfen, ob die EU mit ihrer Hilfe den Europäisierungsprozess in den Zielländern unterstützen könnte. Hier ist an den Europarat, die OSZE, die NATO, aber auch an Allianzen wie die GUAM, die Regionale Kooperation für Südosteuropa oder gar an Organisationen zu denken, denen die EU-Mitglieder gar nicht angehören, wie das bei der Shanghai Cooperation oder der Euro-Asiatischen Wirtschaftsgemeinschaft der Fall ist. Um zu einer realistischen Beurteilung bezüglich der Eignung der jeweiligen Organisation zu gelangen, muss ein Set von Kriterien an sie angelegt werden. Kommt man zu dem Ergebnis, dass eine Organisation einen über das Deklamatorische hinausgehenden Beitrag leisten kann, wäre als nächstes angezeigt, dass die EU gegenüber dieser Organisation eine Strategie entwickelt.

HANS MARTIN SIEG

Ein Raketenschild für die NATO? Implikationen für Polen und Deutschland

Der NATO-Gipfel in Bukarest hat im April 2008 die US-amerikanischen Pläne zum Aufbau einer europäischen Komponente der strategischen Raketenabwehr Washingtons als „substantial contribution to the protection of Allies from long-range ballistic missiles“ ausdrücklich anerkannt. Er hat darüber hinaus seine Absicht erklärt, diese Komponente in ein gemeinsames Abwehrsystem der NATO zu integrieren. Eine endgültige Entscheidung darüber wurde aber nicht getroffen, da die Frage nach der Systemarchitektur, ihrer Kosten sowie deren Finanzierung nach wie vor offen ist.

Der geplante Raketenschild kann einen wichtigen Beitrag zum Schutz Europas vor den Gefahren leisten, die von der Proliferation von Massenvernichtungswaffen und ballistischen Raketen im Nahen und Mittleren Osten ausgehen. Er reduziert die Erpressbarkeit westlicher Staaten und unterstützt so die Aufrechterhaltung ihrer sicherheitspolitischen Handlungsfähigkeit in einer instabilen Region. Er beschneidet damit zugleich die Vorteile, die Problemstaaten aus entsprechenden Waffenprogrammen erwachsen, und kann auf diese Weise auch zur Proliferationsbekämpfung beitragen.

Ausgelöst durch russische Widerstände, hat der Raketenschild jedoch Kontroversen nicht nur mit Moskau, sondern auch in anderen NATO-Staaten und nicht zuletzt im deutsch-polnischen Verhältnis hervorgerufen. Dabei sind russische Sicherheitsbedenken keineswegs gänzlich unbegründet. Einerseits erblickt der Kreml in der Errichtung der polnisch-tschechischen Basis einen Präzedenzfall für die Verlagerung von militärischen Strukturen der USA bzw. der NATO näher an die eigenen Grenzen. Andererseits vermögen die Raketenabwehrpläne der USA in Verbindung mit ihrer nuklearen Überlegenheit insgesamt eine zumindest theoretische Beeinträchtigung der russischen Abschreckungskapazität darzustellen.

Dies gilt allerdings nur sehr eingeschränkt gerade für die geplanten Anlagen in Polen und Tschechien. Die russischen Einwände sollten auch deshalb nicht darüber hinwegtäuschen, dass Moskau seine Kritik an einer Raketenabwehr in Europa in erster Linie zugunsten anderer innen- und außenpolitischer Zwecke instrumentalisiert: Zur Stärkung der Position Russlands gegenüber den USA und der NATO, einer Schwächung des Bündnisses und zur Förderung der Stellung Putins und

des Kremls innerhalb Russlands. Von polnischer Seite aus sollten die Pläne für den Raketenschild ursprünglich vor allem dem Ausbau der bilateralen Sicherheitspartnerschaft mit den USA dienen, doch zeigt sich die Regierung Tusk inzwischen nicht nur offen gegenüber Konsultationen mit Moskau, sondern befürwortet auch eine Integration des Systems in die NATO. In Deutschland hingegen wurde die Debatte parteiübergreifend von Kritik am bilateralen Charakter der Verhandlungen zwischen den USA, Polen und Tschechien bestimmt. Der Konsens beschränkte sich aber auch innerhalb der Regierungskoalition auf die Forderung, die Beratungen über das Projekt in der NATO zu führen.

Die Raketenabwehr selbst blieb umstritten. Dazu trug wesentlich bei, dass die Debatte in Deutschland maßgeblich unter dem Eindruck der russischen Einwände stand, die in der Öffentlichkeit eine weit überwiegend positive Resonanz fanden. Sie folgte infolgedessen in hohem Maße innenpolitischen Imperativen. Während sich in der CDU/CSU einschließlich Bundeskanzlerin Merkel Zustimmung zu einer NATO-Lösung herausbildete, reagierten sowohl die Oppositionsparteien, als auch SPD-Parteichef Beck mit Ablehnung. Die Kritiker der Raketenabwehr argumentierten nicht nur mit einer drohenden Verschlechterung des Verhältnisses zu Russland, sondern griffen insbesondere russische Warnungen vor einem neuen Wettrüsten auf und hoben allgemein die Notwendigkeit einer Abrüstungspolitik hervor.

Insofern blieb ein Großteil der Kritik nicht nur auf Russland fixiert, sondern wick auch einer Auseinandersetzung mit neuen Bedrohungsszenarien aus und auf eine Grundsatzdebatte über Leitbilder deutscher Außen- und Sicherheitspolitik aus. Die Zustimmung der Bundesregierung zur Erklärung von Bukarest ist daher in erster Linie mit Bündnispolitischen Zwängen und dem vorläufigen Charakter dieser Beschlüsse zu erklären. Endgültig Farbe bekennen müssen wird die Bundesregierung erst, wenn über die praktische Realisierung einer Raketenabwehr im Rahmen der NATO zu entscheiden ist.

Da er dem Schutz des Bündnisgebietes dient, würde ein Raketenschirm eine Kernaufgabe der NATO erfüllen. Die Alternative besteht nicht in einem Verzicht auf das Projekt, sondern in seiner Realisierung in einem bilateralen Rahmen, der zwangsläufig das Bündnis schwächen würde. Als Anknüpfungspunkt für die Integration und den Ausbau der Raketenabwehr in der NATO bietet sich das ALTBMD-Programm des Bündnisses an. Dabei werden jedoch zwei Probleme zu lösen sein, erstens die Ausdehnung des Schutzschildes auf die Verbündeten in Südosteuropa und der Türkei, zweitens die damit verbundenen Kosten, die voraussichtlich von allen NATO-Ländern gemeinschaftlich zu tragen wären.

Mit einer endgültigen Entscheidung für die Raketenabwehr könnten sich die Regierungen in Warschau, vor allem aber Berlin weiteren innenpolitischen Kontroversen aussetzen. Daneben aber sollten die Vorteile einer NATO-Lösung gesehen werden. Eine solche Lösung würde das Bündnis stärken und die Sicherheit Europas erhöhen. Sie böte Russland weniger Angriffsfläche und Grund für Bedenken. Vor allem aber liegt in ihr für das deutsch-polnische Verhältnis die Chance, einen gemeinsamen Ansatz für ein sonst nach wie vor kontroverses Projekt zu finden. Das rechtfertigt die Erwartung, dass kommende Gipfeltreffen zu konkreten Beschlüssen gelangen. Bündnis- wie sicherheitspolitisch gibt es keine plausible Alternative.

KATARZYNA STOKŁOSA

Die Folgen der Erschwernisse an der Ostgrenze Polens für Polen und Deutschland

Nach der Erweiterung der Europäischen Union im Mai 2004 veränderte sich die geostrategische Bedeutung Polens, dessen Ostgrenze zu den direkten Nachbarn Ukraine, Belarus und Russland (Bezirk Kaliningrad) nunmehr die EU-Außengrenze bildet. Für Polen bedeutete diese neue Konstellation eine Änderung seiner Politik und in vielen Fällen auch der Einstellung zum östlichen Nachbarn. Für Deutschland hat sich dagegen geopolitisch nichts verändert. Trotzdem konnte man

hier eine gewisse Entwicklung beobachten: Einerseits die Wiederentdeckung des Ostens, andererseits die Sorge, Polen sei mit der Sicherung seiner Grenze im Osten überfordert.

Im vorliegenden Aufsatz wird zuerst die Geschichte der polnischen Ostgrenze nach 1945 dargestellt. Die Ostgrenze Polens bildete vom Ende des Zweiten Weltkrieges bis zur Mitte der achtziger Jahre eine hermetisch abgeriegelte Grenzzone, deren Überschreiten nur unter Inkaufnahme aufwendiger Kontrollen möglich war. In den siebziger Jahren waren die Reisen in den Westen – dank der Einführung einer liberalen Passpolitik – weniger kompliziert als das Überschreiten der polnisch-sowjetischen Grenze. Mitte der achtziger Jahre erfolgte an den Grenzen der Sowjetunion eine Liberalisierung der Grenzvorschriften – Maßnahmen, die mit der von Michail Gorbatschow initiierten Perestrojka verbunden waren. Seit dem Zusammenbruch der Sowjetunion hat Polen vier neue Nachbarn im Osten: Litauen, Russland, die Ukraine und Belarus. Nach 1989 war Polen bestrebt, auch die Grenzen nach Osten zu öffnen und die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zu fördern.

Im zweiten Teil soll die polnisch-ukrainische Grenzregion von 1991 bis heute analysiert werden, und zwar in zwei Etappen: die erste beginnt mit dem Zusammenbruch des kommunistischen Blocks und reicht bis 2004, die zweite umfasst die Zeit nach dem Beitritt Polens zur EU im Mai 2004 und reicht bis in die Gegenwart. In der ersten Phase entwickelte sich die offizielle Zusammenarbeit zwischen Polen und der Ukraine auf den Gebieten der Bildung, Kultur und Wirtschaft durchaus positiv. Doch diese Entwicklung hatte nur eine begrenzte Wirkung auf die Qualität und Intensität der Kontakte in der Grenzregion sowie für die Überwindung von gegenseitigen Stereotypen und Vorurteilen. Die Kontakte zwischen den Einwohnern auf beiden Seiten der Grenze fanden überwiegend im Rahmen von Handelsbeziehungen und Schmuggel statt. In zahlreichen Grenzorten war das die wichtigste Verdienstmöglichkeit für die Einwohner auf beiden Seiten der Grenze. Durch die Einführung von Visumsvorschriften am 1. Oktober 2003 wurde jedoch auch diese fast einzige Form der Begegnung in der polnisch-ukrainischen Grenzregion deutlich eingeschränkt.

Seit dem Beitritt Polens zur EU spricht sich Warschau noch eindeutiger als bisher für die Zugehörigkeit der Ukraine zur EU und zur NATO aus. Polen bemüht sich um eine Europäisierung der Ukraine, um zu verhindern, dass es zu ihrer Russifizierung kommt. Trotz vielfältigen Widerstandes innerhalb der EU – auch von Seiten Deutschlands – bildet die europäische Perspektive der Ukraine mit der Möglichkeit ihres Beitritts zur EU das Ziel polnischer Anstrengungen.

Vor dem Beitritt Polens zum Schengen-Raum gab es in der Ukraine die Befürchtung, nun werde eine neue Grenzmauer am Bug errichtet. Tatsächlich kam es nach der Erweiterung des Schengen-Raumes sogar unter West-Ukrainern zu einer Verschlechterung der Einstellung im Blick auf die EU. Bis dahin herrschte in dieser Region eine sehr positive Einstellung gegenüber der EU. Juschtschenko wird vorgeworfen, er habe 2004 für die Europäer die Visumpflicht abgeschafft, ohne für die Ukrainer Erleichterungen auszuhandeln; vielmehr sei das Gegenteil der Fall.

Abschließend werden die Reaktionen in Deutschland auf den Beitritt Polens zum Schengen-Raum analysiert. Die Sorge, ob Polen mit der Sicherung seiner Ostgrenze fertig werde, war in Deutschland groß. Vor allem im östlichen Deutschland, und hier besonders in der deutsch-polnischen Grenzregion, wurden Befürchtungen laut, dass der Beitritt Polens zum Schengen-Raum negative Folgen für die deutsch-polnische Grenzregion haben könne. Beim Abbau dieser Befürchtungen in Deutschland haben die Medien konstruktiv mitgewirkt. Sie zeigten, dass der Beitritt Polens zum Schengen-Raum keine negativen Folgen für die deutsch-polnische Grenzregion hatte und die Kriminalität, die so viele Ostdeutsche fürchteten, nicht zugenommen hat. Im Abbau dieser Befürchtungen kann ein positiver Beitrag zum deutsch-polnischen Nachbarschaftsverhältnis gesehen werden.

ADAM SZYMAŃSKI

Polen gegenüber der weiteren EU-Erweiterung

Die positive Einstellung Polens (der Regierung und der Bevölkerung) gegenüber der weiteren EU-Erweiterung unterlag in den Jahren 2007–2008 keinen bedeutenden Schwankungen im Vergleich zur vorhergehenden Periode. Weiterhin kann auch von einer entwickelten Strategie der polnischen Regierung in diesem Prozess nicht die Rede sein. Doch die neue, vorsichtigeren Stellung der Union zur Erweiterung verursacht, dass neben der taktischen (nicht gänzlich durchdachten) Idee der Unterstützung aller potentiellen Kandidaten, um die Umsetzung der proeuropäischen Anstrengungen der Ukraine zu unterstützen, auch mehr komplexe Ideen für die Position Polens in der Frage der EU-Erweiterung und die Einsetzung einer breiteren Palette von Instrumenten zum Erscheinen kommen. Die neue Stellung der Union zu dem hier besprochenen Prozess trägt auch zur Stärkung des Pragmatismus und Realismus der polnischen Politik bei. Regierungswechsel im Herbst 2007 hatte dabei keinen Einfluss darauf. Es gibt hier zwar Unterschiede, sie resultieren aber aus Verschiedenheiten in den Ansichten der Regierenden in Fragen, die nicht direkt mit der EU-Erweiterung verbunden sind (zum Beispiel in der Begreifung des Staatsinteresses).

Die Eckpunkte der polnischen Erweiterungspolitik und die wichtigsten von Polen präsentierten (geostrategischen und historisch-kulturellen) Argumente haben sich nicht geändert. Richtung der Erweiterung bleibt weiterhin Osteuropa. Der Unterschied liegt in der öfteren Erwähnung neben der Ukraine auch anderer Länder dieser Region und engere Verbindung der Integration mit der EU und NATO. Auch die polnische Stellung gegenüber den Beitrittskandidaten in Westbalkan und der Türkei hat sich nicht geändert. Polen betreibt hier nach wie vor eine eher reaktive Politik. Doch in den Jahren 2007–2008 wurden hier neue Argumente in Betracht genommen bzw. wurden bisherige Fragestellungen stärker betont. Außerdem im Fall der Türkei beginnen die polnischen Entscheidungsträger in einer Zwietracht zu sprechen. Wenn die polnische Regierung weiterhin zur türkischen Kandidatur überzeugt ist, so ist auf der Seite des Präsidenten eine gewisse Zurückhaltung zu spüren.

Die Überlegungen um die Kandidatur der Türkei werden von der ungünstigen Entwicklung der politischen Lage in diesem Land beeinflusst. Auch in der Zukunft werden die internen Ereignisse im jeweiligen Land zu einem wichtigen Faktor der polnischen Stellung zur Erweiterung der Union sein. Ein anderer Faktor kann die Lage innerhalb der Union und in den Mitgliedstaaten werden. Schwierigkeiten in der Erfüllung der Mitgliedschaftsbedingungen von den Beitrittskandidaten und die Probleme der Union selbst können weitere Änderungen der polnischen Stellung gegenüber den einzelnen Kandidaten hervorrufen. Eine positive Einstellung gegenüber dem Erweiterungsprozess der EU an sich soll jedoch unverändert bleiben. Dass die Regierungswechsel hierauf Einfluss haben sollten, ist nicht zu erwarten.

HELMUT WAGNER

Die polnische und deutsche Debatte über den Vertrag von Lissabon. Dissonanzen und Übereinstimmungen

Aufgrund der hier gemachten Aussagen lassen sich meine Eingangsfragen relativ leicht und kurz beantworten. Sie lauteten: Bedeutet der Lissabon-Vertrag das Ende aller Bestrebungen, der EU zu einer Verfassung zu verhelfen? Und: Worin unterscheiden sich die polnische und die deutsche Lissabon-Debatte? Dass sie nunmehr leichter zu beantworten sind, trifft auch auf eine dritte Frage zu, die sich im Verlauf meiner Analyse ergeben hat: Was nur hat die polnische Innenpolitik in die Zwickmühle gebracht, das polnische „Ja“ zum Lissabon-Vertrag in einem Zustimmungsgesetz mit eigentümlichen, reichlich abstrusen Vorbehalten zu versehen?

Nein, sage ich, der Lissabonner Vertrag ist keineswegs das Ende der Bemühungen, der EU eine Verfassung zu geben. Er ist vielmehr ein integraler Bestandteil der EU-Verfassungsgebung. Mit dem Scheitern des Brüsseler Verfassungsentwurfs ist nur der Versuch misslungen, den Prozess der europäischen Verfassungsgebung mit der Zusammenfassung der EU-Verfassung in einem Dokument zu krönen. Der Prozess geht in dem Maße weiter, in dem die Integration weiter voranschreitet. Daran ist nichts Tragisches. Es ist das Normalste von der Welt. In ihren Basis-Verträgen hat die EU bereits jetzt eine Verfassung, und die wird sie auch in Zukunft haben. Ob die EU jemals eine Verfassung aus einem Guss, wie das in Nationalstaaten üblich ist, erhalten wird, steht dahin – obwohl ich das persönlich nach wie vor für sinnvoll halte. Das kann dann entschieden werden, wenn die Bürger der EU sich über das Besondere des Charakters und der Struktur ihrer neuartigen politischen Organisationsform einig geworden sind, was derzeit noch nicht der Fall ist.

Ja, es gibt einen gravierenden Unterschied in der polnischen und deutschen Lissabon-Debatte. Er besteht, kurz gesagt, darin, dass sie in Polen äußerst kontrovers verlaufen und mit einem seltsamen Vorbehalt beendet worden ist, während sie in Deutschland nahezu geräuschlos, jedenfalls ohne Streit, über die Bühne gegangen ist.

Das kommt in den erfolgten Abstimmungen nur unzulänglich zum Ausdruck. Im polnischen Sejm betrug die Mehrheit für die Ratifikation des Lissabon-Vertrags am 1. April 84,9%, im Senat einen Tag später 76,3%, während der deutsche Bundestag am 24. April mit 83,9% für den Vertrag votiert hat. Das heißt, dass die jeweiligen Mehrheiten nahe beieinander liegen. Was hingegen die Debatte unterschieden hat, war, dass sie innenpolitisch im polnischen Fall mit überaus unerquicklichen Parteiquerelen begleitet war, während sie im deutschen Fall nahezu einvernehmlich verlaufen ist. Der Grund dafür war, dass im polnischen Fall für die Abstimmung Teile der Opposition benötigt wurden, um eine Zweidrittelmehrheit zu erlangen, und dass die Opposition tief gespalten war. Das hat für Komplikationen und Aufregungen gesorgt, wovon im deutschen Fall keine Rede sein kann. Dort sorgte allein schon die Regierung der „Großen Koalition“ dafür, dass die auch hier erforderliche Zweidrittelmehrheit im Parlament mühelos erreicht wurde.

In die Zwickmühle ist die Oppositionspartei PiS in Polen dadurch geraten, dass sie befürchtete, bei einer uneingeschränkten Zustimmung zum Vertrag Teile ihrer Wählerschaft zu verlieren. Um diese ihre europaskeptischen Wähler nicht vor den Kopf zu stoßen und eventuell zu verlieren, sah sie sich gezwungen, ihre Zustimmung von Vorbehalten abhängig zu machen. Ihnen hat sich auch der Staatspräsident Lech Kaczyński angeschlossen, um seinen Bruder Jarosław, den Vorsitzenden der PiS, zu unterstützen. Der Regierungschef Donald Tusk seinerseits sah sich gezwungen, auf einen Kompromiss einzugehen, um eine Zweidrittelmehrheit für die Ratifikation des Vertrages zusammenzubekommen und der Unterschrift des Präsidenten sicher sein zu können. Der Kompromiss bestand darin, dass die Vorbehalte der Opposition in einem Zustimmungsgesetz enthalten sein werden, das vom Parlament verabschiedet werden wird. Dieser Streit um den Kompromiss hat die Debatte geprägt. Wer dabei innenpolitisch gewonnen hat, ist schwer zu entscheiden. Dass sie für Polens Ansehen in Europa und der Welt abträglich gewesen ist, scheint mir hingegen außer Frage zu stehen.

JANUSZ J. WĘC

Neue Position von Sejm und Senat in der europäischen Politik nach dem Inkrafttreten des Lissabon-Vertrags

Gegenstand der Analyse ist die neue Position von Sejm und Senat in der europäischen Politik Polens nach dem Inkrafttreten des Lissabon-Vertrags vom 13. Dezember 2007. Im ersten Teil des Beitrags wurden die bisherigen Rechtsrahmen der Zusammenarbeit der polnischen Regierung mit Sejm und Senat in den Fragen der Europapolitik dargestellt. Zweiter Teil wurde der Darstellung der Rolle und Bedeutung der nationalen Parlamente in dem inländischen Entscheidungsprozess bezüglich der europäischen Politikgestaltung nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon

gewidmet. Im dritten Teil werden dagegen Vorschläge für Änderungen in der Zusammenarbeit der polnischen Regierung mit Sejm und Senat vor und nach dem Inkrafttreten des Lissabon-Vertrags. Änderungen, die vom Vertrag von Lissabon eingeführt werden, bringen mit sich eine bedeutende Stärkung der Position der nationalen Parlamente in dem Entscheidungsprozess innerhalb der Europäischen Union. Dies stellt vor dem polnischen Parlament erste Herausforderungen, welche nur dann zu bewältigen sind, wenn an dem bisherigen Zusammenarbeitsmodus zwischen der Regierung und dem Parlament wesentliche Änderungen vorgenommen werden.

Die von dem Autor vorgestellten Änderungen sollten auf folgenden Feldern konzentriert werden: Ausbreitung der Informationspflicht des Ministerrats gegenüber dem Sejm und Senat, Erweiterung des Zusammenarbeitsumfangs mit den Parlamentsausschüssen anderer Mitgliedstaaten und den spezialisierten Ausschüssen des Europäischen Parlaments. Anknüpfung der Zusammenarbeit mit unabhängigen Analysezentren, die für Sejm und Senat von der Regierung vollkommen unabhängige Expertisen vorbereiten können, Vereinheitlichung des rechtlichen Charakters der Stellungnahmen des Ausschusses für Europäische Union im Sejm und des EU-Ausschusses im Senat, Erweiterung der begutachtungs-legislatorischen Befugnisse des Ausschusses für Europäische Union im Sejm und des EU-Ausschusses im Senat, Stärkung der Zusammenarbeit zwischen dem Ausschuss für Europäische Union im Sejm und dem EU-Ausschuss im Senat, Verbesserung der Kooperation des Ausschusses für Europäische Union im Sejm und des EU-Ausschusses im Senat mit anderen Parlamentsausschüssen entsprechend im Sejm und Senat, Ausbreitung der Zusammenarbeit des Ausschusses für Europäische Union im Sejm und des EU-Ausschusses im Senat mit den spezialisierten Ausschüssen in den Parlamenten der Mitgliedstaaten und im Europäischen Parlament, Stärkung und Ausbreitung der *Ex ante*-Kontrolle von Sejm und Senat über das Gesetzgebungsprozess innerhalb der Europäischen Union unter Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips und Institutionalisierung des Charakters der Kooperation polnischer Europaparlament-Abgeordneter mit Sejm und Senat.

JUSTYNA ZAJĄC

Rahmenbedingungen der internationalen Rollen der Europäischen Union

Europäische Union ist ein bedeutender Akteur in den internationalen Beziehungen und spielt auf der Weltbühne politische, wirtschaftliche, kulturelle, und in den letzten Jahren auch militärische Rollen. In diesem Beitrag werden die Rahmenbedingungen der objektiven internationalen Rollen der Europäischen Union anhand der Elemente der Theorie der internationalen Rollen analysiert. Diese Theorie stammt der Theorie der „gesellschaftlichen Rollen“ ab, die mit großer Dynamik in der Nachkriegszeit des 20. Jahrhundert entwickelt wurde. Die ersten Forschungen zur Theorie der „internationalen Rollen“ fanden in der Wende der 60er und 70er Jahre statt; einen großen Beitrag haben hier Kalevi Holsti, James Rosenau, Stephen Walker, Michael Barnett, Lisbeth Aggestam, Ziemowit Jacek Pietraś, Małgorzata Bielecka, Dariusz Mielczarek geleistet. Von vielen Forschern wird der Staat als Subjekt der internationalen Rolle angenommen, als Äquivalent des gesellschaftlichen Akteurs. Wir stimmen jedoch der These zu, dass internationale Rollen nicht nur von den Staaten, sondern auch von außerstaatlichen Akteuren der internationalen Beziehungen gespielt werden können, z.B. von Organisationen, transnationalen Körperschaften oder Meinungsbildungsgruppen, darunter auch von einem solch spezifischen Subjekt der internationalen Beziehungen wie die Europäische Union.

Struktur des Beitrags wurde dem Analyseprozess angepasst. Im ersten Teil wurden die theoretischen Aspekte der Rahmenbedingungen der internationalen Rollen dargestellt. Zweiter und dritter Teil beziehen sich entsprechend auf die objektiven Rahmenbedingungen – der internen und externen internationalen Rollen der Europäischen Union. Im vierten Teil findet sich ein Versuch der Antwort auf die Frage, welchen Einfluss die objektiven Rahmenbedingungen der internationalen Rollen der EU auf die wirklich von ihr gespielten Rollen haben.

Aus der durchgeführten Analyse ergab sich eine Schlussfolgerung, dass die objektiven Rahmenbedingungen der Außenpolitik der EU die Möglichkeit der Annahme einer hohen Position auf der internationalen Szene und der Erfüllung einer ganzen Reihe von politischen, wirtschaftlichen, kulturellen und sogar militärischen Rollen und dadurch der Auswirkung auf die gesamte internationale Ordnung einräumen, doch die Europäische Union dieses Potenzial effektiv nicht nutzen kann. Dies wird vor allem von dem spezifischen institutionellen System der EU bedingt, der die Wirksamkeit der externen Handlungen der Union nicht fordert, insbesondere im Bereich der klassischen Außen- und Sicherheitspolitik. Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik hat den Charakter der Kooperation der Regierungen, mit wenig bedeutenden Elementen der Gemeinschaftlichkeit und Flexibilität. Innerhalb der EU kommt es zur Dissonanz zwischen den eigenen Außenpolitiken (z.B. zwischen der gemeinsamen Handelspolitik und der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik), und im Rahmen der GASP schafft sie es nicht immer, mit einer Stimme zu sprechen – und wenn sie es tut, dann wiegt diese Stimme nicht mehr als die Summe der Stimmen derer Mitgliedstaaten.

RYSZARD ZIĘBA

Entwicklung der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik – Implikationen für Polen

Der Beitrag soll die Implikationen der Entwicklung der von der Europäischen Union geführten Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (*European Security and Defence Policy – ESDP*) für Polen vorstellen. Der Autor teilt die Analyse in drei Bereiche auf: Konzept der ESDP, Bildung der militärischen und zivilen Handlungsfähigkeiten dieser Politik und die von der EU geführten Krisenbewältigungsoperationen (Petersberg-Missionen). Zum Schluss werden die allgemeinen Aufschlüsse für Polen dargestellt.

Die 2003 angenommene Europäische Sicherheitsstrategie (*European Security Strategy – ESS*) wird von dem Autor als ein einheitliches Dokument angesehen, welches die Bedürfnisse der EU begründet und ihre erheblichen Möglichkeiten aufzeigt, zur Stärkung der internationalen Sicherheit beizutragen, die auf internationalem Recht und effektivem Multilateralismus gestützt wird. Der Autor betont, dass die ESS weiterhin ihre Gegenwärtigkeit behält und das Aufnehmen einer Diskussion zu ihrer Revision, was im Sejm von dem Außenminister der Republik Polen Radosław Sikorski im Mai 2008 angekündigt wurde, nicht begründet ist.

Bemerkenswert ist, dass direkt nach der Erklärung der ESDP von der EU Polen sich von einem wesentlichen Beitrag zur Gründung europäischer Einsatzkräfte zur Durchführung der Petersberger Operationen zurückhielt. Es hat lediglich den Einsatz von ca. 1500 Soldaten vorgeschlagen, die gleichzeitig für NATO-Operationen bereitstanden. Doch ab dem Frühjahr 2004 beginnt Polen an der Errichtung von der EU der „Kampfgruppen“ (*battle groups*) und später an den Arbeiten der neugegründeten Europäischen Verteidigungsagentur (*European Defence Agency*) mitzuwirken. Der Beitrag Polens in die Entwicklung der zivilen (polizeilichen und beratenden) Kapazitäten und Fähigkeiten der ESDP bleibt jedoch gering. Polen unterstützte die Initiative von Frankreich, Italien, Spanien, Portugal und Holland zur Gründung der Europäischen Gendarmerietruppe (*European Gendarmerie Force – EGF*); zur Zeit hat Polen den Partner-Status bei EGF.

Polen, als erfahrener Teilnehmer vieler Friedens- und Stabilisierungsmissionen der UNO und NATO, bringt auch zu den militärischen Operationen der Europäischen Union bei. Es beteiligte sich an der Operation *Concordia* in Mazedonien (2003) und *EUFOR RD Congo* (2006), und zur Zeit nimmt an der Operation *EUFOR Althea* in Bosnien und Herzegowina und *EUFOR Tchad/RCA* in Tschad und der Zentralafrikanischen Republik teil. Polen waren auch an der polizeilichen Mission *Proxima* in Mazedonien, sind an der Mission in Bosnien und Herzegowina und Afghanistan beteiligt, deren Einsatz wird auch für die Zivilmission in Kosovo geplant. Die Beteiligung an den Zivilmissionen ist jedoch nur symbolisch und unausreichend.

Im Allgemeinen befürwortet der Autor die Steigerung des Engagements von Polen in die Entwicklung und Leitung von ESDP, weil dies den Beitrag zur Stärkung dessen Rolle innerhalb der Europäischen Union ermöglicht. Polen sollte die oftmals zum Erscheinen kommende Politik eines unkritischen *Bandwagoning* mit den USA nicht mehr vorantreiben, sondern, gerichtet nach eigenem Staatsinteresse, die Mitgliedschaft in der EU und die Verbundenheit mit den USA in der NATO in kluger Politik verbinden.

NOTY O AUTORACH

Magdalena Bainczyk – dr, Krakowska Szkoła Wyższa im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, autorka publikacji z zakresu prawa międzynarodowego

Ewa Bojenko-Izdebska – dr, adiunkt w Instytucie Nauk Politycznych Uniwersytetu Jagiellońskiego, autorka publikacji poświęconych problematyce niemcoznawczej

Gerhard Besier – prof. zwyczajny Technicznego Uniwersytetu w Dreźnie, wybitny specjalista z zakresu badań na totalitaryzmie i dyktaturami

Marek Czajkowski – dr, pracownik Katedry Stosunków Międzynarodowych i Polityki Zagranicznej Uniwersytetu Jagiellońskiego; specjalista z zakresu polityki Rosji i bezpieczeństwa międzynarodowego

Ryszard M. Czarny – prof. zw. dr hab., kierownik Katedry Krajów Europy Północnej w Akademii Świętokrzyskiej w Kielcach; były ambasador RP w Szwecji i Norwegii; specjalista z zakresu problematyki skandynawskiej, autor wielu publikacji na ten temat

Erhard Cziomer – prof. zw. dr hab., kierownik Katedry Stosunków Międzynarodowych Krakowskiej Szkoły Wyższej im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego; autor licznych publikacji dotyczących historii i polityki zagranicznej Niemiec oraz z zakresu problematyki międzynarodowej

Bogdan Koszel – prof. zw. dr hab., pracownik Instytutu Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu Adama Mickiewicza i Instytutu Zachodniego w Poznaniu; autor licznych publikacji na temat polityki Niemiec oraz integracji europejskiej

Marcin Lasoń – dr, pracownik naukowy Krakowskiej Szkoły Wyższej im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego; autor publikacji poświęconych polityce bezpieczeństwa, zwłaszcza Polski

Ragnar Leunig – dr, były dyrektor Akademii Europejskiej w Bocholt, profesor gościnnie uniwersytetu w Nicei oraz Uniwersytetu Adama Mickiewicza w Poznaniu; autor wielu publikacji z zakresu problematyki europejskiej i niemieckiej

Tomasz Młynarski – dr, Uniwersytet Jagielloński; stypendysta l'Institut d'Etudes Politiques w Rennes. od 2001 r. zawodowo związany z administracją publiczną; interesuje się integracją europejską, w szczególności wpływem Francji na kształt architektury instytucji europejskich

Beata Molo – dr, pracownik naukowy Katedry Stosunków Międzynarodowych Krakowskiej Szkoły Wyższej im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego; autorka publikacji z zakresu niemoznawstwa i stosunków niemiecko-rosyjskich

Anna Paterek – dr, pracownik naukowy Katedry Stosunków Międzynarodowych Krakowskiej Szkoły Wyższej im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego; autorka publikacji poświęconych problematyce niemoznawczej

Heinrich Potthoff – dr, niezależny historyk i publicysta, członek Komisji Historycznej SPD; autor wielu syntez historycznych i współczesnych

Weronika Priesmeyer-Tkocz – mgr, absolwentka Instytutu Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Wrocławskiego oraz politologii Instytutu im. Otto Suhra Wolnego Uniwersytetu w Berlinie

Hans Martin Sieg – dr historii i politologii, wykładowca Wolnego Uniwersytetu w Berlinie i wielu innych uczelni niemieckich; autor publikacji z zakresu polityki bezpieczeństwa

Katarzyna Stokłosa – dr, Techniczny Uniwersytet w Dreźnie; specjalizuje się w polityce niemieckiej oraz w badaniach nad totalitaryzmami

Eckart D. Stratenschulte – prof. Wolnego Uniwersytetu w Berlinie, dyrektor Akademii Europejskiej w Berlinie

Adam Szymański – dr, Uniwersytet Warszawski i Polski Instytut Spraw Międzynarodowych (PISM) w Warszawie; autor wielu publikacji poświęconych Unii Europejskiej

Helmut Wagner – prof. zw. dr hab., emerytowany pracownik Instytutu im. Otto Suhra Wolnego Uniwersytetu w Berlinie; autor wielu publikacji na temat transformacji krajów Europy Środkowo-Wschodniej i polityki niemieckiej

Janusz J. Węc – dr hab., kierownik Zakładu Studiów Strategicznych w Instytucie Nauk Politycznych Uniwersytetu Jagiellońskiego; autor wielu publikacji z zakresu niemoznawstwa i integracji europejskiej

Justyna Zając – dr, adiunkt w Zakładzie Historii i Teorii Stosunków Międzynarodowych w Instytucie Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego; autorka wielu publikacji na temat polityki zagranicznej USA i problemów bezpieczeństwa międzynarodowego

Ryszard Zięba – prof. zw. dr hab., kierownik Zakładu Teorii i Historii Stosunków Międzynarodowych w Instytucie Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego; autor licznych publikacji z zakresu polityki bezpieczeństwa i zagranicznej, w tym UE, Polski i NATO