

E U R O P E J S K A
POLITYKA
BEZPIECZEŃSTWA I INTEGRACJI



E U R O P E J S K A
POLITYKA
BEZPIECZEŃSTWA I INTEGRACJI

redakcja Klemens Budzowski

Krakowska Akademia
im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego
2010



Spis treści

Ryszard Zięba	
<i>Czy Unia Europejska potrzebuje nowej strategii bezpieczeństwa?</i>	7
Jan Barcz	
<i>Kilka refleksji po wejściu w życie Traktatu z Lizbony</i>	15
Janusz J. Węc	
<i>Nowa pozycja Rady Europejskiej i Rady Unii Europejskiej w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej po wejściu w życie Traktatu lizbońskiego</i>	25
Kazimierz Łastawski	
<i>Kształtowanie się bezpieczeństwa kooperatywnego w Europie</i>	37
Helmut Wagner	
<i>Die Originalität der Europäischen Union. Worin besteht ihre Einzigartigkeit?</i>	47
Vladimír Goněc	
<i>Neutralität und Selbstbefreiung in den Konzepten des politischen Exils aus Mitteleuropa</i>	61
Andrzej Kastory	
<i>Brytyjska dyplomacja wobec praskiego puczu z 1948 r.</i>	73
Janusz Sawczuk	
<i>Ku Vertragsgemeinschaft? Ze studiów nad rozwojem dialogu RFN z NRD w kwestii zacieśnienia związków obu państw (grudzień 1989 r.)</i>	87
Heinrich Potthoff	
<i>Von der neuen Ostpolitik zum friedlichen Umbruch und zur Vision eines europäischen Hauses</i>	103
Katarzyna Stokłosa	
<i>Grenzen als Barriere – Grenzregionen als Chance</i>	113
Roman Kochnowski	
<i>Europejski ład pokojowy w myśli politycznej Willy'ego Brandta</i>	123

Sergiy Fedunyak	
<i>Central Europe in Euro-Atlantic Security. Community of the XXI Century</i> ...	131
Tomasz Kapuśniak	
<i>Pozimnowojenny układ sił w Europie Wschodniej</i>	137
Anna Paterek	
<i>Unia Europejska wobec wyzwań międzynarodowego kryzysu finansowego</i> ...	149
Tomasz Młynarski	
<i>Strategia i koncepcje bezpieczeństwa Francji w XXI w.</i>	161
Magdalena Bainczyk	
<i>Klauzula praw człowieka jako środek budowy bezpieczeństwa i stabilizacji</i>	177
Beata Piskorska	
<i>Europeizacja (Europeanisation) państw sąsiedzkich Unii Europejskiej na przykładzie Europy Wschodniej</i>	189
Krzysztof Malinowski	
<i>Rząd Wielkiej Koalicji i sojusznicze dylematy (Afganistan, NATO i ESDP)</i> ...	203
Ewa Bujwid-Kurek	
<i>Dystrykt Brzeczko Bośni i Hercegowiny jako gwarant pokoju i bezpieczeństwa na Bałkanach Zachodnich</i>	211
Gerhard Besier	
<i>Geschichte der Parteientwicklung in Deutschland von 1848 bis heute. Von Gesinnungsparteien zu postweltanschaulichen Interessengruppen</i>	223
Beata Molo	
<i>Niemcy wobec wyzwań zintegrowanej polityki energetyczno-klimatycznej UE w XXI w.</i>	241
Justyna Zając	
<i>Degradacja środowiska naturalnego regionu śródziemnomorskiego jako wyzwanie dla Unii Europejskiej</i>	253
Edward Molendowski	
<i>Zmiany strumieni handlu zagranicznego w nowych krajach członkowskich (UE-8) w pierwszych latach po akcesji</i>	261
O autorach	279

Czy Unia Europejska potrzebuje nowej strategii bezpieczeństwa?

Unia Europejska prowadzi Wspólną Politykę Zagraniczną i Bezpieczeństwa (WPZiB), uzupełnioną od 1999 r. o politykę obronną. Po wejściu w życie 1 grudnia 2009 r. Traktatu z Lizbony WPZiB została wzmocniona, a jej dotychczasowa polityka obronna – Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony (EPBiO) została przemianowana na Wspólną Politykę Bezpieczeństwa i Obrony. Wcześniej, na początku kwietnia 2009 r., Francja – najważniejszy rzecznik autonomii obronnej Europy – powróciła do struktury wojskowej NATO, a Sojusz rozpoczął prace nad drugą już rewizją koncepcji strategicznej, niezmienionej od 10 lat.

Europejska Strategia Bezpieczeństwa (2003)

Unia Europejska, która od 2003 r. prowadzi cywilne i wojskowe operacje reagowania kryzysowego, także stoi przed koniecznością zmiany swojej koncepcji strategicznej. Dotychczas Unia opiera swoją politykę bezpieczeństwa na dokumencie programowym z grudnia 2003 r. – „Bezpieczna Europa w lepszym świecie – Europejska Strategia Bezpieczeństwa” (ESB).

W dokumencie tym scharakteryzowano globalne wyzwania i zagrożenia dla bezpieczeństwa państw UE pochodzące z jej międzynarodowego środowiska oraz sformułowano dwa cele strategiczne, tj. ochronę bezpieczeństwa UE i promowanie reprezentowanych przez nią wartości. Zalecono także wzmocnienie WPZiB i EPBiO. W konkluzji stwierdzono, że UE posiada potencjał do wnoszenia poważnego wkładu w eliminowanie zagrożeń i czynienie świata bardziej bezpiecznym; wskazano, że UE może wywierać wpływ na skalę globalną. Za główną metodę tego oddziaływania uznano podejście multilateralne („efektywny multilateralizm”)¹.

¹ *A Secure Europe in a Better World: European Security Strategy*, oprac. A. Missiroli, „Chaillot Paper” 2003, Vol. 4, No. 67 (From Copenhagen to Brussels. European defence: Core documents), s. 324–333. Szerzej zob.: S. Biscop, *The European Security Strategy*:

Przyjęcie Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa było działaniem ze wszech miar słusznym. Zwłaszcza że Unia Europejska wkraczała na arenę międzynarodową jako aktor polityki bezpieczeństwa. W praktyce jednak realizacja zapowiedzi z tego dokumentu wypadła dość skromnie. Słabością UE okazało się to, że nie podjęła ona dużych wojskowych operacji zarządzania kryzysowego, a koncentrowała się na misjach ograniczonych i głównie cywilnych (policyjnych i doradczych).

Relatywnym plusem EPBiO było na ogół skuteczne zaangażowanie w odległych regionach, przede wszystkim świadczy o tym udana operacja „Artemis” w Kongu latem 2003 r. Operacja ta została przeprowadzona samodzielnie przez UE bez wsparcia ze strony NATO.

Unia Europejska, w odróżnieniu od NATO, nie odczuwa problemów politycznych związanych z prowadzeniem operacji poza obszarem jej państw członkowskich. Od początku proklamowania WPZiB, a potem EPBiO, podkreśla, że jej działania na arenie międzynarodowej muszą być zgodne z Kartą NZ, decyzjami Rady Bezpieczeństwa i uchwałami OBWE. Prawnicy mówią, że to dobrze świadczy o UE, zaś wojskowi wskazują na ograniczone zaangażowanie Unii i jej małą skuteczność w działaniach na rzecz rozwiązywania konfliktów i przywracania pokoju.

Raport Solany (2008)

Pozytywnym krokiem w rozwijaniu EPBiO okazało się podjęcie oceny realizacji tej polityki zaledwie po pięciu latach od jej aktywnego rozpoczęcia w formie operacji petersberskich. Rezultatem tego jest przedłożony przez Wysokiego Przedstawiciela ds. WPZiB Javierę Solanę raport o wdrażaniu w życie Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa. Nowy dokument, zatytułowany „Utrzymanie bezpieczeństwa w zmieniającym się świecie”, został zaakceptowany przez Radę Europejską w grudniu 2008 r. Raport ten ocenia realizację Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa z 2003 r., a także zawiera propozycje polepszenia jej implementacji oraz jej uzupełnienia.

Generalnie istotę tego sprawozdania streszcza zawarta w nim myśl: „UE dokonała istotnego postępu w ostatnich pięciu latach. Jesteśmy uznawani za ważnego kontrybutora na rzecz uczynienia świata lepszym. Ale, mimo osiągniętych postępów, wdrożenie Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa wciąż nie zostało ukończone. Aby wykorzystać swój pełny potencjał, UE musi być jeszcze spójniejsza i aktywna i musi jeszcze bardziej wzmocnić swoje zdolności”.

Raport Solany przyznaje, że UE nie jest jeszcze skuteczna w prowadzeniu swojej polityki bezpieczeństwa. Zwraca uwagę na bardzo szybko zmieniające się otoczenie zewnętrzne UE i powstające ciągle nowe zagrożenia i wyzwania. Na końcu stwierdza:

A Global Agenda for a Positive Power, Aldershot 2005; *Security Strategy and Transatlantic Relations*, red. R. Dannreuther, J. Peterson, London 2006.

„Aby zbudować bezpieczną Europę w lepszym świecie (nawiązując do ESB z 2003 r.), musimy więcej robić, by wpływać na wydarzenia. I musimy to robić teraz”².

Co więc należy zacząć robić już teraz?

Na kanwie analizy dyskusji zainspirowanej przez prezydentkę francuską w UE w drugiej połowie 2008 r., raport Solany, debaty prowadzone w unijnym Instytucie Studiów nad Bezpieczeństwem i ekspertyzy przygotowywane przez najważniejsze think-tanki w Europie Zachodniej (Royal Institute for International Affairs, Institut de Relations Internationales et Stratégiques, Friedrich Ebert Stiftung i in.) można skonstatować, że UE stoi przed następującymi wyzwaniami, które powinny być uwzględnione w dalszych pracach nad całościową strategią WPZiB.

1. Potrzeba wypracowania całościowej strategii polityki zagranicznej UE

Paradoksem jest, że Unia Europejska, choć od swoich początków prowadzi politykę zagraniczną, nie posiada do dziś jednego dokumentu określającego strategię tej polityki. ESB, choć po części obejmuje zagadnienia polityki zagranicznej, dotyczy głównie WPZiB, w tym kwestii bezpieczeństwa i roli Unii w tzw. zarządzaniu kryzysowym. Nadaje strategiczny sens europejskiej polityce obronnej. Jak słusznie podnosi raport Solany o realizacji ESB, w ostatnich latach przed Unią Europejską nasiliły się niektóre stare i pojawiły się nowe wyzwania, takie jak bezpieczeństwo energetyczne czy zmiany klimatyczne, co wymaga szukania spójnych i skutecznych rozwiązań w skali globalnej, z udziałem różnych aktorów międzynarodowych: ONZ, organizacji regionalnych, wielkich mocarstw i organizacji pozarządowych. To stawia przed UE poważne zadanie realizowania strategii globalnego zarządzania i zreformowania instytucji wielostronnych w celu uczynienia ich bardziej efektywnymi.

W toku debat prowadzonych w paryskim Instytucie Studiów nad Bezpieczeństwem eksperci wskazali także na potrzebę wypracowania strategii stanowiącej wspólne ramy wszystkich aspektów WPZiB, od bezpieczeństwa i obrony po właściwą politykę zagraniczną i wszelką aktywność zewnętrzną Komisji Europejskiej. Taki dokument mógłby być oparty na deklaracji o globalizacji przyjętej w grudniu 2007 r. przez Radę Europejską i licznych dokumentach zawierających strategiczne priorytety UE wobec różnych regionów świata, takich jak wytyczne w sprawie Europejskiej Polityki Sąsiedztwa (2004) czy strategia UE–Afryka (2007). Jak sugerował ostatnio Jolyon Howorth, Unia Europejska stoi przed kluczowym wyzwaniem – sformułowa-

² *Report on the Implementation of the European Security Strategy – Providing Security in a Changing World*, Brussels, 11 December 2008, oprac. C. Glière, „Chaillot Paper” 2009, Vol. 9, No. 117 (European security and defence: Core document 2008), s. 453–462.

nia „wielkiej strategii”³. Właśnie owo strategiczne myślenie w UE pozwoli jej być „bardziej efektywną i widoczną w świecie” (o co apeluje raport Solany).

2. Potrzeba ciągłego zapobiegania i „pozytywnego warunkowania”

Unia Europejska jako aktor dysponujący szeroką gamą instrumentów oddziaływania na swoje otoczenie może i powinna nadal działać prewencyjnie i stosować „pozytywne warunkowanie”, zwłaszcza poprzez Europejską Politykę Sąsiedztwa.

Wiążąc dostęp krajów objętych tą polityką do wspólnego rynku europejskiego oraz do pomocy gospodarczej i finansowej, zmierza do stymulowania w nich reform ekonomicznych, politycznych i społecznych oraz do wciągania ich do współpracy na rzecz bezpieczeństwa. Dzięki temu zmierza do likwidowania źródeł ekstremizmów, konfliktów i kryzysów. Jest to generalnie sprawdzająca się polityka dawania przysłowiowej „marchewki” krajom decydującym się przyjmować standardy europejskie.

Oczywiste jest, że polityka unijna bardziej jest nakierowana na zapewnianie stabilności i realizacji interesów ekonomicznych (np. w zakresie zapewnienia dostaw energii) niż reform w krajach ościennych (za co jest ostro krytykowana przez państwa arabskie). Tak więc przyczynia się ona w sposób optymalny do zapewniania bezpieczeństwa państw należących do UE.

Obecnie UE stoi przed potężnym wyzwaniem, jak skutecznie stosować „pozytywne warunkowanie” nie tylko wobec nieczłonkowskich państw śródziemnomorskich⁴, ale także wobec Rosji i Chin. Problemem jest utrzymanie stosunków partnerskich z tymi mocarstwami, a równocześnie bycie wobec nich wystarczająco krytycznym⁵.

Polityka zwyczajnego balansowania niekiedy zawodzi, nie tylko w stosunku do silnych państw łamiących prawa człowieka, ale także i słabych, takich jak Białoruś. Unia Europejska stoi przed dylematem: stabilność czy demokracja.

Raport Solany odnotowuje niewystarczający poziom reform politycznych w nieczłonkowskich państwach śródziemnomorskich oraz rozprzestrzeniającą się niestabilność, ale nie wskazuje, co należy zrobić. Pojawiają się więc pytania:

- czy możliwe jest zwiększenie bezpieczeństwa międzynarodowego przy zachowaniu istniejących reżimów?
- co można maksymalnie osiągnąć, stosując konsensualne narzędzia przewidziane w Europejskiej Polityce Sąsiedztwa?

O tym trzeba dyskutować, a szukanie odpowiedzi na te pytania powinno mieć miejsce przede wszystkim w nowo utworzonych Unii dla Śródziemnomorza oraz Partnerstwie Wschodnim.

³ J. Howorth, *A Case for an EU Grand Strategy*, [w:] *Europe: a Time for Strategy*, red. S. Biscop, J. Howorth, B. Giegerich, „Egmont Paper” 2009, No. 27, s. 17–23.

⁴ Szerzej zob. J. Zając, *Role Unii Europejskiej w regionie Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu*, Warszawa 2010, rozdz. 8.

⁵ S. Biscop, *The European Security Strategy: Now Do It*, [w:] *Europe: a Time for Strategy...*, s. 9.

3. Potrzeba jasnej strategii militarnej

Unia Europejska, jeśli chce się liczyć w grze jako aktor światowy polityki bezpieczeństwa, musi wyraźnie przemówić w sprawach militarnych. Ogólna Europejska Strategia Bezpieczeństwa z 2003 r. i sektorowe strategię (zwalczania terroryzmu czy proliferacji broni masowego rażenia) już nie wystarczają. Raport Solany o realizacji ESB z 2008 r. stanowić może punkt wyjścia do dalszego rozwoju i konkretyzacji koncepcyjnej unijnej polityki bezpieczeństwa i obrony.

Po pierwsze, istnieje potrzeba wypracowania jasnej strategii militarnej. Wprawdzie na forum UE przyjęto szereg raportów o wzmocnieniu jej zdolności militarnych, w ESB znalazły się także deklaracje zaangażowania w prowadzenie wojskowych operacji zarządzania kryzysami, to jednak – jak stwierdza raport Solany – istnieje potrzeba ustalenia priorytetów zaangażowania odpowiednio do posiadanych zasobów. Chodzi o zaangażowanie w misjach zarządzania kryzysowego i operacjach obrony terytorialnej. UE powinna doprowadzić do jasnego porozumienia w sprawie ustanowienia własnego systemu obrony terytorialnej⁶.

4. Priorytety terytorialne

Dzisiaj można stwierdzić, że priorytetowym obszarem zaangażowania Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony powinny być przylegające do UE regiony sąsiedzkie, od Maghrebu, przez Bliski Wschód po Kaukaz. Na dalszym planie powinno być zaangażowanie w innych regionach, prowadzone poprzez wnoszenie wkładu do reagowania kryzysowego i operacji pokojowych zarządzanych przez Radę Bezpieczeństwa ONZ. W ten sposób UE mogłyby ponosić część odpowiedzialności za pokój i bezpieczeństwo globalne.

UE powinno zależeć przede wszystkim na uczestniczeniu w aktywowaniu (zaprobowanego na szczycie milenijnym ONZ w 2005 r.) mechanizmu „odpowiedzialności za ochronę” (*responsibility to protect*) ludności narażonej na ludobójstwo, czystki etniczne, zbrodnie wojenne. Oznacza to, że UE powinna się angażować na rzecz zapewniania „bezpieczeństwa ludzkiego” (*human security*)⁷.

5. Zdolności militarne

Unia Europejska, aby mogła podejmować wyżej wspomniane zobowiązania, powinna posiadać odpowiednie zdolności militarne, bo cywilne ma wystarczające. Droga do tego celu mogłyby zakładać następujące przedsięwzięcia:

- kontynuowanie transformacji sił zbrojnych państw członkowskich prowadzone w taki sposób, aby zdolności ekspedycyjne posiadały nie poszczególne państwa, lecz Unia jako całość,

⁶ *Ibidem*, s. 8–10.

⁷ Szerzej na temat tej koncepcji zob. Ch.-Ph. David, *La guerre et la Paix: approches contemporaines de la sécurité et de la stratégie*, Paris 2000, s. 87–121.

- redukowanie duplikacji i tworzenie o wiele bardziej mobilnych zdolności w ramach obecnego „połączonego” budżetu, zwłaszcza w ramach stałej współpracy strukturalnej przewidzianej Traktatem z Lizbony (art. 42, ust. 6).

Być może należałoby – jak proponują eksperci kilku zachodnioeuropejskich think-tanków – wypracować „białą księgę o obronie europejskiej”, która stanowiłaby cywilno-wojskową strategię dającą odpowiedzi na pytania o:

- priorytety terytorialnego zaangażowania UE,
- doktrynę zarządzania kryzysowego UE – państwa członkowskie UE powinny się zgodzić na prowadzenie niepodejmowanych dotychczas operacji wysokiej intensywności, np. o charakterze *peace enforcement*; do tego trzeba będzie określić potrzebne zasoby i zdolności militarne,
- liczebność sił, jakie UE powinna zmobilizować na potrzeby zarządzania kryzysowego, długoterminowych operacji *peacekeeping*,
- dochodzenie do kolektywnej obrony państw UE – tutaj możliwe jest budowanie wspólnej obrony metodą „współpracy na różnych prędkościach”, jaką dopuszczał Traktat nicejski, czyli poprzez współpracę nad projektami *ad hoc*, tworzenie grup pionierskich czy współpracę w ramach „awangardy”; wejście w życie Traktatu z Lizbony stworzyło nowe możliwości, a mianowicie: stałą współpracę strukturalną, współpracę wzmocnioną oraz klauzulę solidarności zawartą art. 42, ust. 7,
- przyspieszenie procesu transformacji sił zbrojnych UE, rekonstrukcję przemysłu zbrojeniowego i stworzenie bardziej konkurencyjnego Europejskiego Rynku Zopatrzenia Obronnego (EDEM) oraz podjęcie wspólnych europejskich przedsięwzięć w zakresie rozwoju badań i technologii⁸.

6. Kontekst współpracy z USA i NATO

Potrzebę wypracowania przez Unię Europejską jasnej strategii militarnej uzasadnia także kontekst strategicznego partnerstwa z USA i NATO. Nowy prezydent Stanów Zjednoczonych Barack Obama zapowiedział już śladem swoich poprzedników ogłoszenie nowej Strategii Bezpieczeństwa Narodowego USA.

Także w NATO – po dziesięciu latach marazmu doktrynalnego – zdecydowało się przedłożyć na szczycie w Strasburgu i Kehl (3–4 kwietnia 2009 r.) nową deklarację o bezpieczeństwie, rozpoczynającą tym samym dyskusję nad nową koncepcją strategiczną.

⁸ *A Future Agenda for the European Security and Defence Policy (ESDP)*, Fundacion Alternatives, Observatori de Política Exterior Española, Royal Institute for International Relations, Institute Français de Relations Internationales et Stratégiques, Madrid–Paris–Berlin–Brussels 2009.

7. Potrzeba wzmocnienia jedności politycznej UE

Unia Europejska w wielu ważnych sprawach międzynarodowych nie reprezentuje jednolitego stanowiska, a niejednokrotnie wewnętrzne podziały utrudniają jej prze-forsowanie swojego punktu widzenia w stosunkach innymi partnerami i rywalami.

Jeśli UE chce skutecznie działać w sprawach polityki zagranicznej, bezpieczeń-stwa i obrony, musi zdecydować się działać jako aktor zjednoczony, gdyż tego wy-maga wielobiegunowy świat. Potrzeba więc woli politycznej wspólnego działania wszystkich państw członkowskich UE. Tylko taka Europa może być odpowiednim partnerem dla Stanów Zjednoczonych i dla innych mocarstw. UE nie może budować swojej jedności politycznej tylko poprzez reakcję na zachowanie USA czy innych aktorów. Powinna ciągle definiować swoje interesy, a potem, kierując się nimi, dzia-łać na arenie międzynarodowej. Jest to szczególnie ważna potrzeba, zwłaszcza teraz, gdy nowa administracja amerykańska Baracka Obamy stara się zawrócić politykę zagraniczną USA na tory multilateralizmu.

Dobrym przykładem budowania jedności UE w sprawach bezpieczeństwa i obro-ny jest zbliżenie dotychczas stojących na przeciwległych biegunach Polski i Francji w sprawach bezpieczeństwa europejskiego. Symbolizuje to podpisana 5 listopada 2009 r. w Paryżu przez prezydenta Nicolasa Sarkozy'ego i premiera Donalda Tu-ska deklaracja w sprawie bezpieczeństwa i obrony. Jest to obszerny dokument zapo-wiadający ścisłą współpracę Polski i Francji w rozwijaniu unijnej Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony i NATO, jako wzajemnie uzupełniających się instytucji, zacieśnianie dwustronnej wzmocnionej współpracy wojskowej, a także współdziałanie w rozwiązywaniu problemów bezpieczeństwa europejskiego i światowego⁹. Do-kument ten był nawet przez obserwatorów porównywany do francusko-brytyjskiej deklaracji z Saint-Malo z grudnia 1998 r., która uitorowała drogę do proklamowania Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony. Niewątpliwie deklaracja stanowi wyraźny sygnał, że Polska po latach klientelizmu wobec USA stara się na nowo po-wrócić do Europy. To dobrze rokuje przyszłości polityki obronnej UE.

8. Potrzeba instytucjonalizacji debaty strategicznej

Istnieje również potrzeba kontynuowania i instytucjonalizacji rozpoczętej debaty nad unijną strategią bezpieczeństwa. Na płaszczyźnie wewnątrzunijnej debata ta powinna się toczyć między różnymi rodzajami polityki zewnętrznej UE. Taki proces prze-gładowy powinien przebiegać na forum organów politycznych, takich jak Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa, Rada, Komisja i Parlament Europejski, a powinien być kierowany przez wysokiego przedstawiciela ds. zagranicznych i polityki bezpieczeń-stwa i Służbę Działań Zewnętrznych.

⁹ Deklaracja francusko-polskiego szczytu w sprawie bezpieczeństwa i obrony, Paryż, 05.11.2009.

Natomiast na płaszczyźnie międzynarodowej, ze względu na nakładanie się członkostwa aż 21 państw w UE, NATO i partnerstwie strategicznym, można byłoby rozważyć ustanowienie specjalnego forum dialogu UE–NATO: mógłby to być zupełnie nowy organ, albo Rada Północnoatlantycka, która dziś jest organem Sojuszu Północnoatlantyckiego, albo stała Rada NATO–UE. Nowe rozwiązanie instytucjonalne dobrze służyłoby nie tylko prowadzeniu debat, ale także realizacji strategicznego współdziałania UE z NATO i USA. W Białej Księdze o obronie europejskiej można byłoby zaprojektować stworzenie euroatlantyckiego systemu bezpieczeństwa złożonego z dwóch filarów: NATO i UE.

Podsumowanie

W obecnej sytuacji międzynarodowej Unia Europejska musi konsekwentnie wdrażać w życie swoją strategię bezpieczeństwa z 2003 r., ale równocześnie także ją rozwijać, aby możliwe było efektywne realizowanie przez nią ambitnego celu – stawania się kompleksowym i globalnym aktorem międzynarodowym.

Do tego niezbędne jest posiadanie całościowej strategii polityki zagranicznej („wielkiej strategii”). Jest to zadanie ważne szczególnie po wejściu w życie Traktatu z Lizbony. Unia Europejska, będąca wpływowym ugrupowaniem ekonomicznym, staje się także coraz silniejszym aktorem prowadzącym klasyczną politykę zagraniczną, politykę bezpieczeństwa i obroną. W nowym traktacie zapisano także możliwość stania się organizacją zapewniającą wspólne bezpieczeństwo jej państw członkowskich na wzór organizacji kolektywnej obrony. Już dziś widać, że UE realizuje tę koncepcję i faktycznie stopniowo przekształca się w organizację zintegrowanego bezpieczeństwa czy wspólnotę bezpieczeństwa, o czym kilkadziesiąt lat temu pisał Karl Deutsch¹⁰. Unia Europejska stoi przed wielkim wyzwaniem i szansą stania się drugim, obok NATO, filarem bezpieczeństwa europejskiego.

Polska powinna aktywnie się włączyć – jako ważny kraj Unii Europejskiej – do toczącej się debaty na temat przyszłej europejskiej strategii bezpieczeństwa. Przykład deklaracji francusko-polskiej z listopada 2009 r. zdaje się potwierdzać, że Warszawa ma takie intencje.

¹⁰ K. W. Deutsch et al., *Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience*, Princeton 1957.

Kilka refleksji po wejściu w życie Traktatu z Lizbony¹

1. Wejście w życie 1 grudnia 2009 r. Traktatu z Lizbony jest wiadomością dobrą. Zwiększając liczbę obszarów, w których decyzje będą podejmowane w Radzie większością kwalifikowaną oraz wprowadzając zmodyfikowaną tzw. podwójną większość w tej mierze, Traktat z Lizbony sprawia, że w większym stopniu chroniona będzie zasada solidarności. Bez większej elastyczności procesu decyzyjnego trudno myśleć o dalszej liberalizacji w ramach rynku wewnętrznego. Również tak ważne dla Polski bezpieczeństwo energetyczne musi się opierać na dwóch filarach – dywersyfikacji źródeł zaopatrzenia oraz ustanowieniu wspólnego rynku energetycznego w Unii. Traktat z Lizbony umacnia legitymację demokratyczną Unii, zwiększając zwłaszcza rolę parlamentów narodowych, które będą w stanie nie tylko monitorować przestrzeganie zasady pomocniczości, lecz również kontrolować podejmowanie decyzji o zasadniczym znaczeniu dla ustroju Unii. Traktat z Lizbony ustanawia również solidne podstawy instytucjonalne dla rozwoju Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, niezbędne dla umocnienia tożsamości politycznej Unii. Na koniec traktat ten otwiera nowe możliwości kontynuowania strategii rozszerzania Unii oraz stwarza ramy prawne dla europejskiej polityki sąsiedztwa.

2. Wejście w życie traktatu kończy także głęboki kryzys ustrojowy, stwarzając jednocześnie dobry instytucjonalny punkt wyjścia dla merytorycznego rozwoju Unii (rynku wewnętrznego, umocnienia tożsamości politycznej UE, kontynuowania strategii rozszerzenia). Nie bez znaczenia dla przezwyciężenia tego niebezpiecznego przesilenia w Unii był głęboki kryzys finansowy, który rozpoczął się pod koniec 2008 r. Ukazał on w pełnym wymiarze wyzwania, jakie stoją przed Unią – zarówno o charakterze ustrojowym, jak i substancjonalnym. W tym kontekście miał on o tyle pozytywne oddziaływanie, że bez wątpienia dostarczył ważnych argumentów prze-

¹ Tezy zawarte w niniejszym artykule zostały poddane analizie i uzasadnione w: J. Barcz, *Unia Europejska na rozstajach. Traktat z Lizbony. Główne kierunki reformy ustrojowej*, Warszawa 2010.

ciwko zarzutom populistycznym i antyintegracyjnym oraz otworzył drogę do podjęcia działań umacniających reguły rynku wewnętrznego i do odważnego kontynuowania strategii rozszerzenia. Najpoważniejszym wyzwaniem dla UE pozostaje bez wątpienia zachowanie spójności procesu integracji europejskiej. Kryzys finansowy ujawnił skłonność części państw członkowskich do działania w węższych grupach, być może też kosztem spójności Unii. Wykazał jednak również atrakcyjność Unii oraz to, że państwa członkowskie właśnie w regułach rynku wewnętrznego dostrzegają efektywny mechanizm gwarantujący ich bezpieczeństwo finansowe, gospodarcze i polityczne. Przedłożenie przez Islandię latem 2009 r. wniosku o członkostwo w Unii ma w tym kontekście znaczenie symboliczne. Kryzys finansowy bez wątpienia uświadomił więc społeczeństwom państw członkowskich wagę podniesienia efektywności działania Unii, a tym samym konieczność sfinalizowania dyskutowanej od lat reformy ustrojowej i wejścia w życie Traktatu z Lizbony. To ostatnie daje Unii nowy impet, wcale jednak nie przesądzi o powodzeniu wariantu optymalnego – umocnienia efektywności Unii. Wiele będzie zależało od treści tzw. działań implementacyjnych w stosunku do reform zawartych w Traktacie. Ich główne zadanie polega bowiem na sprecyzowaniu relacji między Unią a państwami członkowskimi w zarządzaniu wspólnymi sprawami. Rozstrzygająca jednak będzie wola polityczna państw członkowskich wykorzystania nowych możliwości, jakie przynosi Traktat z Lizbony w dziedzinie podniesienia efektywności i spójności Unii.

3. W kontekście wejścia w życie Traktatu z Lizbony zasadnicze znaczenie dla Polski ma podniesienie spójności i efektywności Unii. Jest to istotne dla wszystkich nowych państw członkowskich, zwłaszcza tych, które są mniej wydolne gospodarczo i ustrojowo. Spójna i efektywna Unia jest bowiem gwarantem zasady solidarności, a co ważniejsze, zapobiega dyferencjacji państw członkowskich, która groziłaby trwałym zróżnicowaniem statusu między nimi w Unii. Z drugiej strony elastyczność procesu integracji w jej ramach prawnych (w ramach Unii) jest obiektywnym zjawiskiem, warunkującym jej rozwój. Granica w stosunku do fragmentacji Unii może być jednak płynna. Warunkiem włączenia się w ramach Unii do konstelacji, wokół których zaczyna się koncentrować proces decyzyjny (przede wszystkim „Grupa euro”) jest stałe podnoszenie sprawności państwa, tj. jego wydolności gospodarczej oraz sprawności i przejrzystości zarządzania, a także skupienia społeczeństwa wokół jednoznacznie określonej strategii europejskiej. Tylko sprawne² państwo może efektywnie korzystać z możliwości, jakie stwarza proces integracji. Natomiast państwo słabe, dysfunkcyjne, skonfliktowane wewnętrznie i ze skłóconymi tzw. elitami politycznymi, samo marginalizuje swoją rolę w tym procesie, a tym samym w relacjach międzynarodowych. Nie można takiego stanu maskować wołaniami i groźbami „naruszenia

² Por. F. Fukuyama, *Budowanie państwa. Władza i ład międzynarodowy w XXI wieku*, tłum. J. Serwański, Poznań 2005.

bądź ograniczenia suwerenności państwowej”, nie o to bowiem tutaj chodzi. Własnej impotencji politycznej nie można usprawiedliwiać „zagroženiami zewnętrznymi”. Rozwiązanie leży w sferze wewnątrzpaństwowej: w sprawnym zarządzaniu i podniesieniu efektywności instytucjonalnej, tak aby państwo mogło w pełni wykonywać „kompetencje wynikające z suwerenności” w stosunkach międzynarodowych (w organizacji integracyjnej), realizując również własne interesy narodowe³.

4. Traktat z Lizbony ma charakter tradycyjnego traktatu rewizyjnego, zmieniającego obowiązujące uprzednio traktaty stanowiące Unię. Powrót do takiej formy prawnej reformy ustrojowej Unii miał uzasadnienie polityczne, chodziło bowiem o ułatwienie ratyfikacji Traktatu w państwach członkowskich. Kwalifikacja odrzuconego Traktatu konstytucyjnego jako „Konstytucji dla Europy” okazała się bowiem błędem politycznym, który przyczynił się walcnie do klęski całego projektu. W przypadku Traktatu z Lizbony nie chciano tego błędu powtórzyć (przeprowadzono więc zabieg tzw. dekonstytucjonalizacji). Formuła tradycyjnego traktatu rewizyjnego może oczywiście służyć przeprowadzeniu reformy ustrojowej Unii. Formuła „dużego” traktatu rewizyjnego, tj. traktatu zastępującego wszystkie uprzednio obowiązujące traktaty i ustanawiającego jednolitą podstawę prawną dla Unii (jeden traktat) jako jednolitej organizacji międzynarodowej, byłaby rozwiązaniem znacznie lepszym i wychodzącym naprzeciw postulatowi przejrzystości Unii. Można oczekiwać, że tego rodzaju ujednoczenie podstaw prawnych Unii zostanie przeprowadzone w toku kolejnej reformy, tym bardziej że pozostaje otwarta sprawa statusu Euratomu.

5. Mimo odrzucenia Traktatu konstytucyjnego nie sposób nie odnotować znaczenia osiągniętego wówczas konsensusu dla przeprowadzenia reformy ustrojowej Unii. Konwent UE, Konferencja Międzyrządowa 2003–2004 i Traktat konstytucyjny stanowiły znaczący etap debaty nad tą reformą, a podpisany 29 października 2004 r. Traktat konstytucyjny stał się podstawą kompromisu zawartego w Traktacie z Lizbony⁴. W tym kontekście należy przypomnieć polityczne koncepcje (które w szczególności ostrej formie formułowano w Polsce), uznające Traktat konstytucyjny za „martwy”, a których jedyną konsekwencją było ograniczenie dyskusji politycznej w kraju i wyłączenie się Polski z debaty międzynarodowej nad kształtem reform Unii w „okresie refleksji” 2005–2006. Był to natomiast okres, w którym należało poddać głębszej weryfikacji rozwiązania proponowane w Traktacie konstytucyjnym. Substancja Traktatu konstytucyjnego mogła się stać podstawą kompromisu, który znalazł wyraz w Traktacie z Lizbony, ponieważ stanowiła uzgodniony, solidny wspólny mianow-

³ Por. *Suwerenność i ponadnarodowość a integracja europejska*, red. J. Kranz, Warszawa 2006.

⁴ Por. *Przyszły Traktat konstytucyjny. Zagadnienia prawno-polityczne, instytucjonalne i proces decyzyjny w UE*, red. J. Barcz, Warszawa 2004.

nik stanowisk państw członkowskich, wyważający różne interesy. Nie można jednak Traktatu z Lizbony interpretować wyłącznie jako „przepakowania” treści Traktatu konstytucyjnego. W toku prawie trzyletnich dyskusji jego substancja została bowiem poddana przez państwa członkowskie dogłębnej analizie politycznej i prawnej.

6. Najistotniejszym aspektem reformy ustrojowej UE, spinającym kłamrą pozostałe jej elementy, jest przekształcenie Unii na mocy Traktatu z Lizbony w jednolitą organizację międzynarodową. Kładzie to kres sporom odnoszącym się do charakteru prawnego Unii, a przede wszystkim wychodzi naprzeciw postulatowi (jaki został wyrażony w deklaracji Rady Europejskiej z 2001 r. z Laeken), nakierowanemu na podniesienie przejrzystości działania Unii i ujednoczenie jej podstaw prawnych. Przekształcenie Unii w jednolitą organizację międzynarodową oznacza bowiem nie tylko zniesienie uprzedniej struktury trzech filarów, lecz przede wszystkim wprowadzenie w Unii jednolitego pod względem zasady reżimu prawnego, odpowiadającego uprzedniemu reżimowi wspólnotowemu. Nawet jeżeli pewne istotne obszary – jak Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa – zostają z tego reżimu w znaczącej części wyłączone, to dzieje się to w formule „wyjątku od zasady”. Unia tworzy natomiast – jako jednolita organizacja międzynarodowa – mocny szkielet prawny dla procesu integracji europejskiej. Pewne obszary „wrażliwe” dla państw członkowskich są wyłączone – na zasadzie wyjątku – z ogólnego reżimu prawnego. Jednocześnie jednak, w trybie uproszczonym (za zgodą wszystkich państw członkowskich, lecz bez konieczności uruchamiania procedury rewizji traktatów), możliwe jest „zdejmowanie” tych wyjątkowych regulacji. Przekształcenie Unii w jednolitą organizację międzynarodową ma również zasadnicze znaczenie dla politycznej percepcji procesu integracji europejskiej. Podejmując taką decyzję, państwa członkowskie dały jednoznaczny sygnał, że proces integracji ma się utrzymać w prawnych ramach organizacji międzynarodowej, a więc struktury międzynarodowej dobrze znanej, kreowanej przez państwa na mocy umowy międzynarodowej, w której państwa określają kompetencje, system instytucjonalny, z której każde z nich może wystąpić. Jest to z jednej strony odpowiedź na spekulacje i ambicje polityków, którzy widzieliby w integracji europejskiej początek procesu kształtowania się superpaństwa europejskiego kosztem suwerenności państw członkowskich. Z drugiej strony jest to również odpowiedź na obawy wynikające z dotychczas niejasnej wizji rozwoju bytu prawno-politycznego procesu integracji europejskiej oraz – *last but not least* – ważny argument przeciwko populistycznym zapędom tych, którzy chcieliby uprawiać politykę „strasząc Unią”.

7. Traktat z Lizbony ustanawia więc jednolitą strukturę Unii i potwierdza jej jednoznaczny charakter prawny jako organizacji międzynarodowej. Jednocześnie finalizuje on kilkuletnią, trudną i pełną dramatyzmu politycznego debatę nad reformą ustrojową Unii. Mimo że z pewnością nie jest to ostatni etap rozwoju ustrojowego Unii,

nie należy się spodziewać szybko kolejnego traktatu rewizyjnego, tym bardziej że Unia musi się obecnie skoncentrować na sprostaniu zasadniczym wyzwaniom politycznym i gospodarczym, związanym z procesem globalizacji, strategią rozszerzenia Unii, koniecznością umocnienia jej tożsamości politycznej oraz finalnego przezwyciężenia kryzysu finansowego. Z tego punktu widzenia rozwiązania zawarte w Traktacie z Lizbony są szczególnie interesujące, podnoszą one bowiem „wewnętrzną” elastyczność Unii. Uproszczona procedura zmiany traktatów zawiera w sobie nie tylko możliwość rewizji postanowień części trzeciej („Polityki i działania wewnętrzne”) Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – na mocy traktatu rewizyjnego niewymagającego zwołania Konwentu i Konferencji Międzyrządowej, lecz również nadaje charakter strukturalny tzw. procedurom kładki: możliwe jest – na mocy jednomyślnej decyzji Rady Europejskiej wydanej za zgodą Parlamentu Europejskiego i przy braku sprzeciwu ze strony parlamentów państw członkowskich – zrezygnowanie z jednomyślności na rzecz większości kwalifikowanej w Radzie i przejście ze specjalnej do zwykłej procedury, stanowienia prawa Unii. Niezależnie od tego nowe możliwości nadano wzmocnionej współpracy. Państwa członkowskie zyskują możliwość kontynuowania reformy ustrojowej Unii bez konieczności sięgania do tradycyjnego traktatu rewizyjnego. Jest to rozwiązanie niezmiernie istotne: wraz ze wzrostem liczby państw członkowskich uruchomienie tradycyjnej procedury rewizji podstaw prawnych Unii staje się coraz bardziej skomplikowane i powinno być zastrzeżone jedynie dla reform o znaczeniu fundamentalnym.

8. Szereg reform wprowadzonych na mocy Traktatu z Lizbony może powodować problemy w toku ich implementacji praktycznej. Do reprezentacji Unii w stosunkach zewnętrznych pretendować będą – wysoki przedstawiciel ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, przewodniczący Rady Europejskiej, przewodniczący Komisji Europejskiej oraz – z pewnością – szef państwa lub rządu sprawującego w danym okresie prezydenturę w Radzie (oraz minister spraw zagranicznych takiego państwa). Szereg ważnych reform zostało „przesuniętych” w czasie bądź opóźnionych okresami przejściowymi: zmniejszenie liczby członków kolegium Komisji Europejskiej w stosunku do liczby państw członkowskich (ewentualnie od 2014 r.), wprowadzenie nowej formuły podejmowania decyzji większością kwalifikowaną (od 2014 r.), wprowadzenie pełnego reżimu wspólnotowego do obszaru dawnego trzeciego filaru (pięcioletni okres przejściowy od dnia wejścia w życie Traktatu z Lizbony). Niejasny pozostaje wpływ dalszego rozszerzenia Unii na działanie ważnych obszarów reform ustanawianych na mocy Traktatu z Lizbony: na przykład – jak w dalszej perspektywie ocenić działanie tzw. podwójnej większości (testu demograficznego) w przypadku przystąpienia Turcji do UE? Prognozy demograficzne wskazują na stały i znaczący wzrost liczby ludności Turcji przy jednoczesnym spadku liczby ludności obecnych państw członkowskich. Traktat z Lizbony nie wprowadza więc „zamkniętej” reformy ustrojowej Unii. Niemniej „przesunięcie” niektórych re-

form w czasie, niekiedy oceniane krytycznie, może mieć również znaczenie pozytywne, zwłaszcza dla państw, które mają polityczny problem z ich percepcją: okresy przejściowe umożliwią bowiem wypróbowanie reform w praktyce i stworzą szersze ramy dla ich politycznej akceptacji. Jest to rozwiązanie racjonalne. Czy zbyt ni pośpiech i wygórowane ambicje polityczne nie stały się przyczyną klęski Traktatu konstytucyjnego? Kontynuowanie strategii rozszerzenia, wychodzącej poza grupę państw Bałkanów Zachodnich, z pewnością będzie natomiast wymagało dalszej wnikliwej oceny implikacji instytucjonalnych obecnej reformy ustroju Unii.

9. Zawarte w Traktacie z Lizbony reformy instytucji mają zróżnicowany charakter. Bez wątplenia część z nich nakierowana jest na umocnienie legitymacji demokratycznej Unii i przejrzystości jej działań. Można w związku z tym wskazać zwłaszcza na stałe umacnianie roli Parlamentu Europejskiego oraz zapewnienie przejrzystości obrad Rady UE. Jednocześnie jednak reformy zapoczątkowane Traktatem z Nicei, kontynuowane w Traktacie konstytucyjnym i sfinalizowane w Traktacie z Lizbony pozostawiają szereg ważnych problemów otwartych, względnie wymagających doprecyzowania w procesie implementacji. Należy więc mieć na uwadze, że dopełnianie rozwiązań zawartych w Traktacie z Lizbony w ramach tzw. środków implementacyjnych nie będzie miało wyłącznie znaczenia formalnego. Na reformy instytucjonalne wprowadzone na mocy Traktatu z Lizbony należy spojrzeć z różnych punktów widzenia. Uwzględniając ich odniesienia strategiczne, należy wpiery ocenić ich wagę, uwzględniając wpływ na kontynuowanie strategii rozszerzenia Unii. Należy przy tym nawiązać do reform wprowadzonych uprzednio przez Traktat z Nicei. Były one oceniane dwojako. Po pierwsze – bardzo pozytywnie z tego względu, że umożliwiły dokonanie „dużego” rozszerzenia 2004–2007, które objęło łącznie dwanaście państw, w tym Polskę. Po drugie – Traktat z Nicei stworzył jednak „zamknięty” pakiet instytucjonalny, obliczony na 27 państw, stąd też stwarzał bariery dla dalszego rozszerzenia Unii i zawierał w sobie spory potencjał konfliktogenny. Chodziło przede wszystkim o rozwiązania dotyczące zachowania testu głosów ważonych w formule podejmowania decyzji większością kwalifikowaną w Radzie, które wymagałyby renegotjacji (co w świetle doświadczeń ostatnich lat byłoby bardzo ryzykowne politycznie). Chodziło o alokację miejsc w Parlamencie Europejskim, która wymagałaby również renegotjacji w przypadku dalszego rozszerzenia, przy czym mogłyby się ujawnić zadawnione pociągnięcia dyskryminacyjne w stosunku do państw objętych akcesem w 2004 r. Chodziło w końcu o regulacje dotyczące składu Komisji Europejskiej, które nakazywały zmniejszenie liczby kolegium Komisji w stosunku do liczby państw członkowskich już od końca 2009 r. (wraz z nominacją nowego składu kolegium Komisji). Traktat z Lizbony nie przynosi co prawda rozwiązania docelowego, z wyjątkiem formuły podejmowania decyzji większością kwalifikowaną w Radzie (test liczby państw i test demograficzny nie wymagają renegotjacji w przypadku rozszerzenia Unii). Natomiast pozostałe problemy będą

takiej renegocjacji wymagały. Traktat z Lizbony zawiera jednak postanowienia pozwalające na pewną elastyczność w ważnych dziedzinach (na przykład umożliwia utrzymanie po 2014 r. zasady „jedno państwo – jeden komisarz”) i odsuwa moment podjęcia decyzji w czasie. Niemniej zakładać można, że w toku każdego kolejnego rozszerzenia Unii dochodzić będzie do „targów” między państwami członkowskimi, powracania do zaszczości politycznych, kosztem przejrzystości procesu decyzyjnego, jednoznaczności osiągniętych kompromisów oraz – zapewne – kosztem przyjmowanych, nowych państw.

10. Reformy zawarte w Traktacie z Lizbony wprowadzają nowe zasady balansu międzyinstytucjonalnego, przy czym sprecyzowanie tych zasad pozostawiono działaniom implementacyjnym. Chodzi tu nie tyle o umocnienie roli Parlamentu Europejskiego (ze wszech miar pożądane, choć również wymagające sprecyzowania – na przykład w procedurze komitologii), ile o relacje między ważnymi aktorami, po części „starymi” (przewodniczącym Komisji Europejskiej, państwami sprawującymi prezydencję, przewodniczącym Parlamentu Europejskiego), po części nowymi (przewodniczącym Rady Europejskiej, wysokim przedstawicielem), po części „staro-nowymi” (sekretarzem generalnym Rady UE). Możliwe pole konfliktu jest w tym przypadku bardzo obszerne, zwłaszcza w dziedzinie WPZiB. Wiele będzie też zależało od znalezienia balansu politycznego w toku nominacji, czyli od wyważenia równowagi politycznej między przewodniczącym Komisji nominowanym w nawiązaniu do wyników wyborów do Parlamentu Europejskiego, a następnie wysokim przedstawicielem i przewodniczącym Rady Europejskiej. Należy też zwrócić uwagę na to, że w toku negocjowania tzw. środków implementacyjnych pojawiły się ważne problemy praktyczne, których wagi wcześniej – jak się wydaje – nie dostrzeżono. Ustanowienie przewodniczącego Rady Europejskiej i powierzenie stałego przewodnictwa formacji Rady ds. Zagranicznych wysokiemu przedstawicielowi może drastycznie ograniczyć zakres kompetencji państwa sprawującego prezydencję. Nowe traktaty nie wspominają bowiem o roli szefa państwa lub rządu państwa członkowskiego sprawującego w danym okresie prezydencję podczas obrad Rady Europejskiej, podobnie jak nie odnoszą się do roli dla ministra spraw zagranicznych takiego państwa podczas obrad Rady ds. Zagranicznych. Problem jest istotny. Państwa członkowskie tracą bowiem ważne pole współdziałania w procesie decyzyjnym Unii. Mogą one w konsekwencji zareagować dwojako: albo w toku stosowania traktatów dopominać się „o swoje” i zapewnić mocne miejsce również szefom państw, rządów i ministrom spraw zagranicznych (stąd też waga okresu uzgadniania działań implementacyjnych), albo też zacząć „oddalać się” od Unii, tj. dystansować się od spotkań Rady Europejskiej i Rady ds. Zagranicznych. Tego rodzaju proces byłby bardzo niekorzystny dla Unii i zapewne prowadziłby do pogłębienia dystansu między Unią a obywatelami państw członkowskich, a więc wywołałby następstwo odwrotne, niż miało być wynikiem przeprowadzanych reform ustrojowych Unii.

11. Reformy wprowadzone na mocy Traktatu z Lizbony w najważniejszych sektorach Unii – Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości (PWBiS) i unijnego rynku wewnętrznego, oceniać trzeba w świetle zasadniczej zmiany ustrojowej wprowadzonej w Unii przez Traktat z Lizbony, tj. przekształcenia Unii Europejskiej w jednolitą organizację międzynarodową, w której co do zasady działa uprzedni reżim wspólnotowy. Pozytywne następstwa tej generalnej reformy są szczególnie znaczące w dziedzinie PWBiS, uprzednio podzielonej między reżim wspólnotowy (tytuł 4 TWE) i międzyrządowy (filar 3 UE). Wagi tego kierunku reformy nie narusza objęcie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa odrębnymi zasadami i procedurami. Ma to bowiem uzasadnienie wynikające ze szczególnego charakteru współpracy w dziedzinie WPZiB. Z drugiej zaś strony docenić należy solidne rozwiązywanie instytucjonalne wraz z klauzulami elastyczności, które – przy wyartykułowaniu woli politycznej przez państwa członkowskie – ułatwią wykorzystanie możliwości tkwiących we WPZiB. W dziedzinie rynku wewnętrznego i polityki UE najistotniejszym aspektem reformy jest ważny impuls liberalizacyjny w następstwie objęcia nowych obszarów zwykłą procedurą prawodawczą, w której Rada UE decyduje większością kwalifikowaną. Szczególną uwagę, zwłaszcza „nowych” państw członkowskich, powinno zwracać umocnienie statusu „eurogrupy” i stworzenie warunków podniesienia efektywności jej działania (poprzez pełne włączenie Komisji Europejskiej do prac „eurogrupy” i ustanowienie podstaw prawnych wyboru przewodniczącego na okres dwóch i pół roku). Istotne są również decyzje kierunkowe dotyczące zwiększenia poszczególnych rodzajów polityki oraz określenia kierunku ich rozwoju, zwłaszcza zaś polityki w dziedzinie energii.

12. Odrzucenie Traktatu z Lizbony niesłoby dla Unii Europejskiej oraz dla jej państw członkowskich szereg zagrożeń. Najpoważniejsze z nich to spowolnienie (jeżeli nie zablokowanie) strategii rozszerzenia oraz narastająca pokusa fragmentacji procesu integracji europejskiej. Perspektywa zawarcia nowego traktatu rewizyjnego byłaby – w przypadku odrzucenia Traktatu z Lizbony – odległa. Pozostanie przy uprzednio obowiązujących traktatach umocniłoby pokusę regulowaną różnych, istotnych z punktu widzenia procesu integracji europejskiej spraw (często objętych kompetencją Unii) „poza” Unią. Sięgnięcie do tzw. metody schengenńskiej, czego wyrazem była podpisana w 2005 r. przez grupę siedmiu państw konwencja z Prüm, nie jest dobrą drogą reformy ustrojowej Unii. W istocie bowiem pewna grupa państw członkowskich UE reguluje „między sobą” sprawy mające znaczenie dla całości. W najlepszym razie metoda ta (jak to miało miejsce w odniesieniu do powołanej Konwencji) kończy się „jedynie” na ominięciu instytucji unijnych i pozostałych państw członkowskich i wskazaniu opcji – „możecie” te ustalenia przyjąć dla całej Unii⁵.

⁵ Por. *Konwencja z Prüm. Eksperyment prawotwórczy w Unii Europejskiej*, „Kozminski Law School Papers” 2007, nr 3.

W skrajnym przypadku metoda taka mogłaby doprowadzić do osłabienia, a nawet fragmentacji Unii Europejskiej. Należy również mieć na uwadze, że już u progu prac nad Traktatem konstytucyjnym pojawiły się propozycje, aby w przypadku braku woli ratyfikacji traktatu rewizyjnego przez jedno lub niewielką grupę państw członkowskich, jeżeli większość państw traktat taki ratyfikuje, państwa, które nie chcą związać się nowym traktatem, pozostały „przy tym, co jest” (na zasadzie specjalnego statusu członkostwa, względnie specjalnego rodzaju stowarzyszenia). Można z dużym prawdopodobieństwem zakładać, że wokół tego rodzaju nowego traktatu rewizyjnego z jakimś rodzajem „klauzuli wyłączającej” skupi się dyskusja w przyszłości. Wejście w życie Traktatu z Lizbony umacnia natomiast spójność Unii Europejskiej, oddala więc niebezpieczeństwo realizacji wskazanych wyżej scenariuszy. Jest to niezmiernie istotne zwłaszcza dla nowych państw członkowskich UE, w tym dla Polski. Niemniej Traktat nie przesądza ostatecznie dalszego rozwoju Unii. W wymiarze bliskim istotne znaczenie będą miały środki implementacyjne związane z Traktatem z Lizbony, w tym dostosowania w państwach członkowskich, uwzględniające zwłaszcza nową rolę parlamentów narodowych w sprawach UE.



Nowa pozycja Rady Europejskiej i Rady Unii Europejskiej w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej po wejściu w życie Traktatu lizbońskiego

Wprowadzenie

W niniejszym artykule przedstawiona zostanie reforma Rady Europejskiej i Rady Unii Europejskiej skodyfikowana w Traktacie lizbońskim, który został podpisany 13 grudnia 2007 r. w stolicy Portugalii przez szefów państw lub rządów dwudziestu siedmiu krajów członkowskich Unii. Traktat ten wszedł w życie 1 grudnia 2009 r. Przedmiotem analizy są: zasady określające system instytucjonalny Unii Europejskiej oraz zmiany w funkcjonowaniu dwóch wspomnianych instytucji międzyrządowych. Jednocześnie zrezygnowano w niniejszym artykule ze szczegółowego omówienia zmian dotyczących funkcjonowania urzędu przewodniczącego Rady Europejskiej, wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, a także nowych zasad działania prezydencji w Unii Europejskiej. Zostały one bowiem zaprezentowane w innej publikacji autora¹.

¹ Zob. także: J. J. Węc, *Nowy model prezydencji w Unii Europejskiej po zmianach zaproponowanych w traktacie lizbońskim*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2008, nr 2, s. 43–54; idem, *Formalne i nieformalne możliwości oddziaływania prezydencji na funkcjonowanie Unii Europejskiej po zmianach przewidywanych w traktacie lizbońskim*, [w:] *Prezydencja w Unii Europejskiej. Analizy i doświadczenia*, red. K. Szczerski, Kraków 2009, s. 31–56. Szerzej na temat reformy ustrojowej Unii Europejskiej w Traktacie lizbońskim: *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, red. J. Barcz, Warszawa 2006; idem, *Poznaj Traktat z Lizbony*, Warszawa 2008; idem, *Przewodnik po Traktacie z Lizbony. Traktaty stanowiące Unię Europejską. Stan obecny oraz teksty skonsolidowane w brzmieniu Traktatu z Lizbony*, Warszawa 2008; *Traktat z Lizbony. Główne reformy ustrojowe Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, Warszawa 2008.

Systematyka przepisów traktatowych dotyczących Rady Europejskiej i Rady²

Przepisy ogólne dotyczące ram instytucjonalnych oraz kompetencji Rady Europejskiej i Rady umieszczone zostały w Tytule III („Postanowienia o instytucjach”) traktatu o Unii Europejskiej (TUE). Natomiast postanowienia szczegółowe, odnoszące się do uprawnień oraz zasad ich funkcjonowania, znalazły się w części szóstej, Tytule I („Postanowienia instytucjonalne i finansowe”) Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE)³.

Zasady określające system instytucjonalny Unii Europejskiej

Na mocy Traktatu lizbońskiego do TUE i TFUE wprowadzone zostają istotne, choć niezbyt radykalne zmiany w dotychczasowym systemie instytucjonalnym Wspólnot Europejskich. Przede wszystkim traktat podnosi po raz pierwszy na szczebel unijny system instytucjonalny Wspólnot Europejskich, co jest m.in. następstwem przekształcenia Unii w organizację międzynarodową oraz uniwersalnej sukcesji przyszłej Unii wobec Wspólnoty Europejskiej⁴. Dookreśla on również zasadę jednolitych ram instytucjonalnych, stanowiąc, że winny one służyć: wspieraniu wartości Unii, realizacji jej celów, jej interesom, interesom jej obywateli i państw członkowskich, a także zapewnieniu spójności, skuteczności i ciągłości jej wszystkich rodzajów polityki oraz działań. Traktat rozszerza także ramy instytucjonalne Unii Europejskiej, ustanawiając Radę Europejską i Europejski Bank Centralny nowymi instytucjami Unii (art. 13 ust. 1 TUE). Ponadto nadaje on status traktatowy zasadzie lojalnej współpracy międzyinstytucjonalnej, choć nie określa, na czym dokładnie miałyby ona polegać. Postanawia jedynie, że instytucje mają ze sobą lojalnie współpracować (art. 13 ust. 2 TUE)⁵.

Traktat przewiduje również, że Parlament Europejski, Rada i Komisja Europejska powinny się wzajemnie konsultować, a także, za wspólnym porozumieniem, ustalać

² Rada to nowa nazwa Rady Unii Europejskiej ustanowiona w Traktacie lizbońskim.

³ Traktat z Lizbony, zmieniający traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską [dalej: Traktat z Lizbony], Lizbona, 13 grudnia 2007 r. (tekst skonsolidowany), „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” C, 2008, nr 115, s. 2–16.

⁴ Por. C. Herma, *Likwidacja „struktury filarowej” Unii – podmiotowość prawnomiędzynarodowa UE oraz reforma systemu aktów prawa pierwotnego i wtórnego*, [w:] *Traktat z Lizbony. Główne reformy ustrojowe Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, Warszawa 2008, s. 121–122.

⁵ Traktat z Lizbony..., s. 28.

warunki współpracy. W tym celu mogą one, w poszanowaniu traktatów, zawierać porozumienia międzyinstytucjonalne, mające charakter wiążący (art. 295 TFUE)⁶. Traktat potwierdza także zasadę autonomii kompetencyjnej, stanowiąc, że każda instytucja Unii „działa w granicach uprawnień przyznanych jej na mocy Traktatów, zgodnie z procedurami, na warunkach oraz w celach w nich określonych” (art. 13 ust. 2 TUE). Nie nadaje on wprawdzie statusu traktatowego zasadzie równowagi instytucjonalnej, ale potwierdza stanowiące ogólne źródło tej zasady postanowienia art. 4 ust. 1 TWE (obecnie art. 7 ust. 1 TWE), odwołując się do zasady autonomii kompetencyjnej (art. 13 ust. 2 TUE)⁷.

Rada Europejska

Traktat lizboński, wprowadzając zmiany do TUE i TFUE, znacząco wzmacnia pozycję Rady Europejskiej. Następuje to przez nadanie jej statusu instytucji, wyodrębnienie i umocnienie funkcji jej przewodniczącego, a także rozszerzenie zakresu jej uprawnień decyzyjnych (ale nie prawodawczych), wyborczych i nominacyjnych. W efekcie nowe uprawnienia Rady Europejskiej w istotny sposób wzmacniają infrastrukturę międzyrządową Unii Europejskiej. Podobnie jak dotychczas, Rada Europejska nadaje impulsy niezbędne do rozwoju oraz określa ogólne kierunki i priorytety polityczne Unii. Traktat wyraźnie stwierdza również, że Rada Europejska nie może pełnić funkcji prawodawczych (art. 15 ust. 1 TUE). Jeżeli traktaty nie stanowią inaczej, Rada Europejska ma podejmować swoje decyzje w drodze konsensu (art. 15 ust. 4 TUE). Może ona jednak także decydować większością kwalifikowaną, ale wówczas jej przewodniczący i przewodniczący Komisji

⁶ *Ibidem*, s. 229. Już deklaracja nr 3 w sprawie art. 10 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, zawarta w Akcie końcowym konferencji międzyrządowej 2000 r., załączonym do Traktatu nicejskiego, wyraźnie wskazywała, że „obowiązek lojalnej współpracy”, który wynika z postanowień tegoż artykułu, reguluje nie tylko stosunki między państwami członkowskimi a instytucjami wspólnotowymi, ale także „stosunki między instytucjami Wspólnoty”. Jeśli okaże się to niezbędne, to spełniając obowiązek lojalnej współpracy, Parlament Europejski, Rada Unii Europejskiej i Komisja Europejska mogą zawierać porozumienia międzyinstytucjonalne w celu ułatwienia stosowania postanowień traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską. Porozumienia takie nie mogą jednak zmieniać ani uzupełniać postanowień traktatu i mogą być zawierane jedynie za zgodą tych trzech instytucji; por. Deklaracja w sprawie art. 10 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, [w:] Traktat z Nicei, zmieniający traktat o Unii Europejskiej, traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty, <http://www.msz.gov.pl>, s. 55.

⁷ Traktat z Lizbony..., s. 28; por. też K. A. Wojtaszczyk, *Instytucje w systemie politycznym Unii Europejskiej*, [w:] *System instytucjonalny Unii Europejskiej*, red. K. A. Wojtaszczyk, Warszawa 2005, s. 18.

Europejskiej nie biorą udziału w głosowaniu (art. 235 ust. 1 TFUE). Traktat zmienia skład Rady Europejskiej – jej członkami są szefowie państw lub rządów, przewodniczący Rady Europejskiej i przewodniczący Komisji Europejskiej. W jej pracach ma również uczestniczyć wysoki przedstawiciel Unii ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa (art. 15 ust. 2 TUE). W odróżnieniu od obowiązujących dotąd regulacji, ministrowie rządów państw członkowskich, a zatem zarówno ministrowie spraw zagranicznych, jak i szefowie innych resortów, mogą być zapraszani na posiedzenia Rady Europejskiej na mocy decyzji szefów państw lub rządów, choć jedynie wtedy, gdy wymaga tego porządek obrad. To samo dotyczy członka Komisji Europejskiej, towarzyszącego przewodniczącemu Komisji. Rada Europejska zbiera się dwa razy w ciągu półrocza i jest zwoływana przez jej przewodniczącego (art. 15 ust. 3 TUE)⁸.

Przewodniczący Rady Europejskiej jest wybierany i odwoływany przez Radę Europejską większością kwalifikowaną na okres dwóch i pół roku. Mandat przewodniczącego jest jednokrotnie odnawialny (art. 15 ust. 5 TUE). Przewodniczący Rady Europejskiej nie może pełnić mandatu narodowego, czyli sprawować krajowej funkcji publicznej (art. 15 ust. 6 TUE). Do uprawnień przewodniczącego Rady Europejskiej należą przewodniczenie Radzie Europejskiej i prowadzenie jej prac (art. 15 ust. 6 TUE); zapewnianie przygotowania i ciągłości prac Rady Europejskiej przy współpracy z przewodniczącym Komisji Europejskiej i na podstawie prac Rady ds. Ogólnych (art. 15 ust. 6 TUE); wspomaganie osiągania spójności i konsensu w Radzie Europejskiej (art. 15 ust. 6 TUE); przedstawianie Parlamentowi Europejskiemu sprawozdania z każdego posiedzenia Rady Europejskiej (art. 15 ust. 6 TUE); zapewnianie na swoim poziomie oraz w zakresie swojej właściwości reprezentacji Unii Europejskiej na zewnątrz w sprawach dotyczących wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, bez uszczerbku dla uprawnień wysokiego przedstawiciela Unii ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa (art. 15 ust. 6 TUE); zwoływanie posiedzeń Konwentu (art. 48 ust. 3 TUE)⁹. Na pierwszy rzut oka uprawnienia przewodniczącego Rady Europejskiej odpowiadają dotychczasowym jego kompetencjom. W rzeczywistości jednak są one szersze, jeżeli zestawić je z dotychczasowymi i nowymi kompetencjami decyzyjnymi i nominacyjnymi Rady Europejskiej uzyskanymi w Traktacie lizbońskim.

Do uprawnień decyzyjnych Rady Europejskiej o charakterze instytucjonalnym, nadanych jej na mocy Traktatu lizbońskiego, należą m.in.: decyzja określająca nowy skład Parlamentu Europejskiego (art. 14 ust. 2 TUE); decyzja określająca liczbę nowych formacji Rady (art. 236 TFUE); decyzja w sprawie zasad rotacyjnej prezydencji w Radzie, z wyjątkiem Rady ds. Zagranicznych (art. 236 TFUE, deklaracja nr 9),

⁸ Traktat z Lizbony..., s. 29–30, 200.

⁹ *Ibidem*, s. 30, 56.

a także decyzja w sprawie zasad równościowej rotacji w składzie Komisji Europejskiej (art. 244 TFUE)¹⁰.

Uprawnienia decyzyjne Rady Europejskiej o charakterze politycznym wyrażają się m.in. w określaniu strategicznych interesów Unii (art. 15 ust. 1 TUE); ustalaniu celów wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii (art. 26 ust. 1 TUE); podejmowaniu decyzji o stworzeniu wspólnej obrony (art. 42 ust. 2 TUE); ustalaniu strategicznych wytycznych na temat prawodawczej i operacyjnej działalności w przestrzeni wolności bezpieczeństwa i sprawiedliwości (art. 68 TFUE); podejmowaniu decyzji o zmianie trybu podejmowania decyzji z jednomyślnego na tryb większości kwalifikowanej w dziedzinie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (art. 31 ust. 3 TUE); ustalaniu wytycznych w sprawie negocjacji na temat traktatu o dobrowolnym wystąpieniu z Unii (art. 50 ust. 2 TUE); podejmowaniu decyzji w sprawie mandatu dla konferencji międzyrządowych (art. 48 ust. 3 TUE); weryfikacji propozycji rewizji traktatów zgodnie ze zwykłą procedurą ich rewizji (art. 48 ust. 3 TUE), a także podejmowaniu decyzji w sprawie wszczęcia dwóch procedur uproszczonej rewizji traktatów (art. 48 ust. 6–7 TUE). Pięć ostatnich spośród tych postanowień nadanych zostało Radzie Europejskiej na mocy Traktatu lizbońskiego¹¹.

Pierwsza z dwóch wspomnianych procedur uproszczonej rewizji traktatów dotyczy wszystkich lub niektórych postanowień części trzeciej TFUE, obejmującej wewnętrzne polityki i działania Unii. W jej ramach Rada Europejska, stanowiąc jednomyślnie, po konsultacji z Parlamentem Europejskim i Komisją Europejską oraz Europejskim Bankiem Centralnym, w sprawach dotyczących zmian instytucjonalnych w dziedzinie polityki monetarnej, może podjąć decyzję zmieniającą wszystkie lub niektóre postanowienia traktatu dotyczące rodzajów polityki i działań wewnętrznych Unii Europejskiej. Jednak decyzja Rady Europejskiej wchodzi w życie dopiero po jej ratyfikacji przez wszystkie państwa członkowskie Unii zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi (art. 48 ust. 6 TUE). Druga procedura uproszczonej rewizji traktatów odnosi się do podejmowania decyzji oraz procedury prawodawczej w TFUE lub Tytule V TUE, obejmującym postanowienia ogólne o działaniach zewnętrznych Unii i postanowienia szczególne dotyczące wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii. Procedura ta stanowi, że Rada Europejska może przyjąć decyzję upoważniającą Radę do stanowienia większością kwalifikowaną w dziedzinach, w których TFUE lub Tytuł V TUE przewidują głosowanie jednomyślne w Radzie (z wyjątkiem decyzji mających wpływ na kwestie wojskowe i obronne), lub że Rada Europejska może podjąć decyzję zezwalającą na przyjęcie

¹⁰ *Ibidem*, s. 29, 200, 203–204; Deklaracja odnosząca się do artykułu 16 ustęp 9 Traktatu o Unii Europejskiej, a dotycząca decyzji Rady Europejskiej w sprawie sprawowania prezydencji Rady, s. 431–433.

¹¹ Traktat z Lizbony..., s. 29, 42, 46, 51, 56–59, 96.

aktów prawodawczych zgodnie ze zwykłą procedurą prawodawczą w przypadkach, w których TFUE przewiduje przyjmowanie aktów prawodawczych przez Radę zgodnie ze specjalną procedurą prawodawczą. Wszystkie inicjatywy podejmowane przez Radę Europejską w tych dwóch sprawach są przekazywane parlamentom narodowym. Jeśli jednak nawet tylko jeden z nich wyrazi swój sprzeciw w ciągu sześciu miesięcy od daty takiego przekazania, procedura ta nie może być doprowadzona do końca (art. 48 ust. 7 TUE)¹².

Uprawnienia nominacyjne Rady Europejskiej nadane jej na mocy Traktatu lizbońskiego polegają na wyborze i odwoływaniu przewodniczącego Rady Europejskiej (art. 15 ust. 5 TUE); wyborze i odwoływaniu, za zgodą przewodniczącego Komisji Europejskiej, wysokiego przedstawiciela Unii ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa (art. 18 ust. 1 TUE); wskazywaniu kandydata na przewodniczącego Komisji Europejskiej, po uwzględnieniu wyników wyborów do Parlamentu Europejskiego (art. 17 ust. 7 TUE); mianowaniu kolegium Komisji Europejskiej (art. 17 ust. 7 TUE), a także mianowaniu członków Zarządu EBC na zlecenie Rady i po konsultacji z Parlamentem Europejskim oraz Radą EBC (art. 283 ust. 2 TFUE). Wszystkie wspomniane wyżej uprawnienia nominacyjne Rada Europejska realizuje, decydując większością kwalifikowaną¹³.

Ustanowienie urzędu przewodniczącego Rady Europejskiej należy do tych rozwiązań traktatowych, których wpływ na proces decyzyjny oraz na funkcjonowanie Unii – podobnie jak utworzenie urzędu wysokiego przedstawiciela Unii ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa – trudno jest w tej chwili przewidzieć. Zmiany te bowiem mogą zarówno mieć wpływ porządkujący na funkcjonowanie Unii, jak i prowadzić do sporów kompetencyjnych pomiędzy przewodniczącym Rady Europejskiej, przewodniczącym Komisji Europejskiej oraz wysokim przedstawicielem Unii ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa. Spory kompetencyjne mogą powstawać także pomiędzy przewodniczącym Rady Europejskiej a szefami państw lub rządów pozostałych państw członkowskich Unii Europejskiej. Ustanowienie urzędu przewodniczącego Rady Europejskiej może także prowadzić do osłabienia metody wspólnotowej i pozycji samej Komisji Europejskiej w systemie instytucjonalnym Unii. Powstaje w związku z tym pytanie, czy szefowie państw lub rządów będą wspierać przewodniczącego Rady Europejskiej, czy też będą się mu sprzeciwiać i na przykład organizować posiedzenia na najwyższym szczeblu w ramach Rady ds. Ogólnych? Należy założyć, że jeżeli przewodniczący Rady Europejskiej będzie się cieszył autorytetem szefów państw lub rządów, to będzie znajdował w nich oparcie. Doprowadzi to do umocnienia Rady Europejskiej w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej, a także do wzmocnienia Unii jako całości. Jeżeli jednak będzie on słabym przewodniczącym, prawdopodobieństwo sporów kompetencyjnych wzrośnie,

¹² *Ibidem*, s. 57–58.

¹³ *Ibidem*, s. 30, 34, 219.

powstanie zagrożenie sparaliżowania działalności Rady Europejskiej, a nawet zagrożenie nawiązania wzmocnionej współpracy przez grupę niezadowolonych państw członkowskich¹⁴.

Rada

Na mocy Traktatu lizbońskiego do TUE i TFUE wprowadzonych zostaje pięć istotnych zmian w funkcjonowaniu Rady, wzmacniających infrastrukturę międzyrządową, ale paradoksalnie również metodę wspólnotową w Unii Europejskiej. Pierwsza z nich polega na ustaleniu nowej nazwy dla tej instytucji. Jak wspomniano wyżej, winna się ona odąd nazywać: Rada. Istotą drugiej zmiany jest ustanowienie dwóch zasadniczych formacji Rady – Rady ds. Ogólnych i Rady ds. Zagranicznych (art. 16 ust. 6 TUE)¹⁵. Traktat dopuszcza możliwość powoływania przez Radę Europejską, większością kwalifikowaną, innych formacji Rady, co świadczy o zamiarze ograniczenia w przyszłości liczby tych formacji (art. 236 TFUE)¹⁶. Trzecią zmianą jest nowe określenie zasad pełnienia prezydencji w Unii. Traktat o Unii Europejskiej i załączona do Aktu Końcowego konferencji międzyrządowej 2007 r. deklaracja nr 9 postanawiają, iż prezydencję w poszczególnych formacjach Rady, z wyjątkiem Rady ds. Zagranicznych, sprawować będą na zasadzie równej rotacji przedstawiciele trzech państw członkowskich przez okres osiemnastu miesięcy, przy czym każdy z nich przez sześć miesięcy winien przewodniczyć wszystkim formacjom Rady. Natomiast przewodnictwo w Radzie ds. Zagranicznych ma na stałe pełnić wysoki przedstawiciel Unii ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa (art. 16 ust. 9 TUE, deklaracja nr 9)¹⁷.

Czwarta zmiana polega na rozszerzeniu zakresu stosowania procedury podejmowania decyzji większością kwalifikowaną w Radzie na ponad czterdzieści nowych przypadków, co wskazuje na znaczące wzmocnienie metody wspólnotowej w procesie podejmowania decyzji. Głosowanie jednomyślne utrzymane natomiast zostaje zasadniczo w dziesięciu obszarach odnoszących się pośrednio lub bezpośrednio do suwerenności lub interesów narodowych państw członkowskich, w szczególności zaś we wspólnej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa, w polityce podatkowej, a także w procedurze uchwalania wieloletnich ram finansowych.

Piąta, niezwykle istotna zmiana sprowadza się do ustanowienia nowej procedury podejmowania decyzji większością kwalifikowaną w Radzie, a także rozciągnięcia

¹⁴ Szerzej na ten temat por. J. J. Węc, *Nowy model prezydencji...*, s. 46–48.

¹⁵ Traktat z Lizbony..., s. 31–32.

¹⁶ *Ibidem*, s. 200.

¹⁷ *Ibidem*, s. 32; Deklaracja odnosząca się do artykułu 16 ustęp 9 Traktatu o Unii Europejskiej..., s. 431–433.

po raz pierwszy jej reguł na Radę Europejską. W ślad za tym od 1 listopada 2014 r. większość kwalifikowaną będzie stanowić co najmniej 55% członków Rady, jednak nie mniej niż piętnastu z nich, reprezentujących państwa członkowskie, których łączna liczba ludności stanowi co najmniej 65% ludności Unii. Mniejszość blokująca musi obejmować co najmniej czterech członków Rady. W przeciwnym razie większość kwalifikowana nie zostanie osiągnięta (art. 16 ust. 4 TUE). Traktat wprowadza także nową tzw. superkwalifikowaną większość głosów, w przypadku gdy Rada nie stanowi na wniosek Komisji Europejskiej lub wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa. Wtedy większość kwalifikowaną ma stanowić co najmniej 72% członków Rady reprezentujących państwa członkowskie, których łączna liczba ludności wynosi co najmniej 65% ludności Unii (art. 238 ust 2 TFUE). Te same zasady głosowania odnoszą się do Rady Europejskiej, gdy stanowi ona większością kwalifikowaną (art. 235 ust. 1 TFUE). Traktat lizboński, inaczej niż Traktat konstytucyjny, doprecyzowuje również zasady głosowania większością kwalifikowaną w przypadku, gdy nie wszyscy członkowie Rady biorą w nim udział. Jeżeli taki przypadek ma miejsce, to wówczas większość kwalifikowaną stanowi co najmniej 55% członków Rady, reprezentujących uczestniczące w głosowaniu państwa członkowskie, których łączna liczba ludności stanowi co najmniej 65% ludności tychże państw. Mniejszość blokująca obejmuje natomiast co najmniej minimalną liczbę członków Rady, reprezentujących ponad 35% ludności uczestniczących w głosowaniu państw członkowskich, plus jeden członek. W przeciwnym razie większość kwalifikowana nie zostaje osiągnięta. Jeżeli natomiast Rada nie stanowi na wniosek Komisji Europejskiej lub wysokiego przedstawiciela Unii ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, to wymaganą większość kwalifikowaną tworzy co najmniej 72% członków Rady, reprezentujących uczestniczące w głosowaniu państwa członkowskie, których łączna liczba ludności stanowi co najmniej 65% ludności tychże państw (art. 238 ust. 3 TFUE)¹⁸.

Protokół nr 36 w sprawie postanowień przejściowych, załączony do TUE, TFUE i TEWEA, przewiduje, że do 31 października 2014 r. w odniesieniu do uchwał Rady Europejskiej i Rady, wymagających większości kwalifikowanej, obowiązywać będą postanowienia Traktatu nicejskiego. W związku z tym większość kwalifikowaną stanowić będzie co najmniej 255/345 głosów, przy czym każdy członek Rady Europejskiej lub Rady może zażądać sprawdzenia, czy państwa członkowskie stanowiące tę większość kwalifikowaną reprezentują co najmniej 62% ogółu ludności Unii. Jeżeli na mocy traktatów uchwały te winny być przyjęte na wniosek Komisji Europejskiej, to niezbędna jest dla ich przyjęcia zgoda większości członków Rady Europejskiej lub Rady, w przeciwnym zaś przypadku co najmniej 2/3 członków Rady Europejskiej lub Rady. Te same zasady obowiązują wówczas, gdy nie wszyscy członkowie Rady biorą udział w głosowaniu (art. 3 ust. 3 protokołu nr 36). Natomiast między 1 listopada

¹⁸ Traktat z Lizbony..., s. 31, 200–202.

2014 r. a 31 marca 2017 r. każdy członek Rady Europejskiej lub Rady będzie mógł zawsze zażądać, by uchwała wymagająca większości kwalifikowanej, została przyjęta zgodnie z tymi samymi postanowieniami Traktatu nicejskiego (art. 3 ust. 2 protokołu nr 36)¹⁹. Należy zwrócić uwagę na fakt, że przepisy zawarte w protokole nr 36 nie tylko utrzymują aż do 2017 r. dotychczasową pozycję Polski w unijnym procesie decyzyjnym, ale – i to wydaje się istotne dla całej Unii Europejskiej – sprzyjają także elastycznemu przejściu do nowego mechanizmu podejmowania decyzji.

Ponadto deklaracja nr 7, załączona do Aktu Końcowego konferencji międzyrządowej 2007 r., zawiera projekt decyzji Rady, który przewiduje ustanowienie mechanizmu dodatkowych konsultacji, zbliżonego do tzw. mechanizmu z Joanniny z 29 marca 1994 r. (w wersji z 1 stycznia 1995 r.)²⁰. W okresie przejściowym, czyli między 1 listopada 2014 r. a 31 marca 2017 r., członkowie Rady reprezentujący co najmniej 75% ludności Unii lub co najmniej 75% liczby państw członkowskich niezbędne do utworzenia mniejszości blokującej, będą mogli wyrazić swój sprzeciw wobec przyjęcia danego aktu prawnego przez Radę większością kwalifikowaną. Jeżeli tak się stanie, kwestia ta trafi pod obrady Rady, która winna w „rozsądnym terminie i bez uszczerbku dla wiążących terminów określonych przez prawo Unii osiągnąć zadowalające rozwiązanie wątpliwości” podniesionych przez wspomnianych członków Rady. W tym celu przewodniczący Rady, wspierany przez Komisję Europejską i z poszanowaniem regulaminu Rady, powinien podjąć „wszelkie inicjatywy, aby ułatwić stworzenie szerszej podstawy do osiągnięcia porozumienia w Radzie”.

¹⁹ Protokół w sprawie postanowień przejściowych, [w:] Traktat z Lizbony..., s. 410–412.

²⁰ Kompromis z Joanniny (Grecja) ustanowiony został na mocy decyzji *sui generis* Rady Unii Europejskiej, podjętej 29 marca 1994 r. w związku z planowanym przyjęciem do Unii Europejskiej Austrii, Szwecji, Finlandii i Norwegii. Stanowił on, że jeżeli członkowie Rady posiadający łącznie od 23 do 26 głosów oświadczą, iż zamierzają się sprzeciwić decyzji Rady, dla której wymagana jest większość kwalifikowana, to Rada uczyni wszystko, co leży w granicach jej uprawnień, aby w rozsądnym terminie i bez uszczerbku dla obowiązujących ograniczeń czasowych określonych przez traktaty i wynikające z nich prawo (np. przez art. 189 b i art. 189 c – obecnie art. 294 TFUE) znaleźć zadowalające rozwiązanie, które może być przyjęte większością co najmniej 68 głosów. W tym czasie przewodniczący Rady wspierany przez Komisję z poszanowaniem regulaminu Rady podejmie wszelkie inicjatywy, aby umożliwić stworzenie szerszej podstawy dla osiągnięcia porozumienia w Radzie. Członkowie Rady udzielą mu wsparcia w wykonaniu tego zadania. W związku z tym, że Norwegia ostatecznie nie przystąpiła do Unii, 1 stycznia 1995 r. wspomniana decyzja Rady została zmieniona w ten sposób, że liczby 26 i 68 zostały zastąpione przez liczby 25 i 65. Istota kompromisu z Joanniny polegała na tym, że *de facto* utrzymywał on mniejszość blokującą na poziomie obowiązującym przed czwartym rozszerzeniem Unii, por. Council Decision of 29 March 1994 concerning the taking of Decision by qualified majority by the Council, Official Journal C, 1994, nr 105, s. 1; Council Decision of 1 January 1995 amending the Council Decision of 29 March 1994 concerning the taking of decisions by qualified majority by the Council, Official Journal C, 1995, nr 1, s. 1.

W wykonaniu tego zadania winni go również wspierać inni członkowie Rady. Od 1 kwietnia 2017 r. mechanizm dodatkowych konsultacji ma być łatwiejszy do uruchomienia. Obniżone zostaną bowiem wówczas z 75% do 55% obydwa obowiązujące w nim progi, odpowiednio dla liczby ludności i dla liczby państw członkowskich, niezbędnej do utworzenia mniejszości blokującej (deklaracja nr 7)²¹. Protokół nr 9, załączony do TUE i TFUE, przewiduje jednak możliwość zmiany lub uchylenia tego mechanizmu jednomyślną decyzją Rady Europejskiej²².

Nowa definicja większości kwalifikowanej najbardziej wzmacnia pozycję państw o największej liczbie ludności w procedurze podejmowania decyzji w Radzie i Radzie Europejskiej. Polska i Hiszpania, które najwięcej zyskały na zmianie systemu ważenia głosów ustanowionego przez traktat nicejski (31% wagi), tracą w jej wyniku niemal cały ten zysk. Wszelako z punktu widzenia możliwości zawiązywania mniejszości blokującej mechanizm dodatkowych konsultacji jest dla obu tych państw korzystny. W przypadku Polski udział w takiej mniejszości (7,91% w Unii dwudziestu siedmiu państw) jest nawet porównywalny z udziałem określonym w Traktacie nicejskim²³. Należy jednak podkreślić, że mechanizm dodatkowych konsultacji w jeszcze większym stopniu niż w przypadku Polski i Hiszpanii zwiększa możliwości tworzenia mniejszości blokującej przez największe demograficznie państwa członkowskie, takie jak RFN i Francja, które dzięki niemu mogą nawet same blokować podejmowanie decyzji²⁴. Warto zwrócić także uwagę na fakt, że w dotychczasowej praktyce państwa członkowskie niezwykle rzadko odwoływały się do wspomnianego wyżej mechanizmu z Joanniny. Jeżeli miałyby się to potwierdzić w przypadku przewidywanego w Traktacie lizbońskim mechanizmu dodatkowych konsultacji, to należy stwierdzić, że ma on głównie znaczenie polityczne, albowiem nakłada na państwa członkowskie zobowiązanie, aby w miarę możliwości państwa sprzeciwiające się podjęciu danej decyzji nie były przegłosowywane tak długo, jak długo możliwe jest znalezienie kompromisowego rozwiązania.

²¹ Deklaracja odnosząca się do artykułu 16 ustęp 2 Traktatu o Unii Europejskiej i artykułu 238 ustęp 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w okresie między 1 listopada 2014 roku a 31 marca 2017 roku i od 1 kwietnia 2017 roku, [w:] Traktat z Lizbony..., s. 428–431.

²² Protokół w sprawie decyzji Rady odnoszącej się do wykonania artykułu 16 ustęp 4 Traktatu o Unii Europejskiej i artykułu 238 ustęp 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w okresie między 1 listopada 2014 roku a 31 marca 2017 roku i od 1 kwietnia 2017 roku, [w:] Traktat z Lizbony..., s. 356.

²³ Informacja dla Sejmu i Senatu o udziale Rzeczypospolitej w pracach Unii Europejskiej w maju i czerwcu 2004 r. (od dnia przystąpienia RP do UE do końca prezydencji irlandzkiej). Dokumenty i materiały źródłowe, <http://www2.ukie.gov.pl>, s. 11.

²⁴ Krytyczną ocenę definicji większości kwalifikowanej, ustanowionej już w Traktacie konstytucyjnym, por. R. Trzaskowski, *Dynamika reformy systemu podejmowania decyzji w Unii Europejskiej*, Warszawa 2005, s. 350–355.

Podsumowanie

Zmiany dotyczące statusu, składu i uprawnień Rady Europejskiej oraz Rady ustanowione na mocy Traktatu lizbońskiego wzmacniają ich dotychczasową pozycję w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej. Nie podważają one jednak przybliżonego parytetu istniejącego dotąd pomiędzy międzyrządowymi oraz ponadnarodowymi instytucjami i organami Wspólnot Europejskich, ustanowionego już w Traktatach rzymskich z 25 marca 1957 r. i utrwalonego w następnych umowach międzynarodowych. Jest tak dlatego, że Traktat lizboński umacnia równocześnie pozycję wszystkich instytucji i organów ponadnarodowych w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej, w szczególności zaś Komisji Europejskiej, Parlamentu Europejskiego, Trybunału Sprawiedliwości.



Kształtowanie się bezpieczeństwa kooperatywnego w Europie

Na początku lat 90. XX w. bipolarny podział Europy, z systemem równowagi sił między NATO i Układem Warszawskim, zastąpiony został przez rozwijający się system multipolarny. W 1991 r. rozwiązano Układ Warszawski a Sojusz Północnoatlantycki uległ wyraźnej modyfikacji. Zintensyfikowano też współpracę w ramach KBWE, w 1990 r. przyjęto Paryską Kartę Nowej Europy¹ i podpisano pierwszy układ w sprawie rozbrojenia konwencjonalnego w Europie. Oba te dokumenty ułatwiły proces pokojowego przezwyciężania podziałów i zagrożeń w stosunkach paneuropejskich. Wpłynęły też na postępy policentryzacji stosunków europejskich i rozwój nowych porozumień regionalnych.

Rozwój struktur KBWE doprowadził w 1995 r. do utworzenia Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie. W procesie integracji europejskiej doszło do utworzenia Unii Europejskiej (1992), która stopniowo przejęła też kompetencje Unii Zachodnioeuropejskiej. Na początku lat 90. powstał Trójkąt Weimarski (Francja, Niemcy, Polska), utworzono Grupę Wyszehradzką (Czechy, Polska, Węgry, Słowacja) i powołano Środkowoeuropejskie Porozumienie o Wolnym Handlu (Central European Free Trade Agreement – CEFTA). Rozwinęły także działalność Inicjatywa Środkowoeuropejska oraz Rada Państw Morza Bałtyckiego.

Nowe zjawiska wewnątrz Europy, połączone z działaniami NATO oraz naprędce utworzonej w 1991 r. – pod przewodnictwem Federacji Rosyjskiej – Wspólnoty Niepodległych Państw, wpłynęły na bardziej zróżnicowane ujęcia bezpieczeństwa. W nowej sytuacji ogólnoeuropejskiej szersze możliwości realizacji uzyskały idee określane jako: bezpieczeństwo kooperatywne (*co-operative security*), bezpieczeństwo kolektywne (*collective security*) czy wspólne bezpieczeństwo (*common security*)². Powstały również lepsze warunki do poszukiwania możliwości tworze-

¹ *Paryska Karta Nowej Europy, Paryż, 21 listopada 1990 r.*, [w:] *Prawo w stosunkach międzynarodowych. Wybór dokumentów*, oprac. S. Bieleń, Warszawa 2004, s. 405.

² R. Kupiecki, *Doktryny bezpieczeństwa państw i organizacji międzynarodowych*, [w:] *Świat współczesny wobec użycia siły zbrojnej. Dylematy prawa i polityki*, red. J. Kranz, Warszawa 2009, s. 348.

nia bardziej wszechstronnego (*comprehensive security*) bezpieczeństwa europejskiego, którego fundamentem jest wspólne kształtowanie warunków bezpiecznego rozwoju³.

Narodziny idei bezpieczeństwa kooperatywnego (wspólnego bezpieczeństwa)

Idea bezpieczeństwa kooperatywnego (wspólnego) w Europie tworzyła się już w okresie blokowego podziału Europy. Do jej rozwoju przyczynili się głównie działacze socjaldemokratyczni, poszukujący możliwości szerszej współpracy ponad podziałem. Aktywną rolę w tym procesie odegrali też działacze SPD Willy Brandt, Egon Bahr i Herbert Wehner, którzy początkowo eksponowali ideę „bezpieczeństwa przez zbliżenie”⁴, a następnie „partnerstwa w bezpieczeństwie”⁵.

W latach 80. XX w. nowe idee w zakresie bezpieczeństwa wyeksponował raport Niezależnej Komisji ds. Rozbrojenia i Bezpieczeństwa „Common Security” [Wspólne bezpieczeństwo]⁶, przygotowany pod przewodnictwem premiera Szwecji, Olafa Palmego. Współtwórcami raportu byli przedstawiciele dwóch bloków oraz państw neutralnych świata, m.in. Cyrus Vance (USA), David Owen (Wielka Brytania), Egon Bahr (RFN), Gro Harlem Brundtland (Norwegia), Georgij Arbatow (ZSRR), Józef Cyrankiewicz (Polska), Salim Salim (Tanzania) i Olusgun Obasanjo (Nigeria). Stanowisko Komisji Palmego w zasadniczych kwestiach było zbieżne z wcześniejszym raportem „Północ–Południe. Program przetrwania”, przygotowanym w 1980 r. pod kierownictwem przewodniczącego Międzynarodówki Socjalistycznej i byłego kanclerza RFN, Willy’ego Brandta. Stwierdzono w nim, że „Pokój można wzmocnić przez rozwój systematycznej, celowej współpracy, poprzez budowanie zaufania, kontrolowanie i ograniczanie zbrojeń oraz przez pozbycie się ideologicznego balastu”⁷.

³ A. Cottey, *Security and the New Europe*, New York 2007, s. 12.

⁴ K. Łastawski, *Socjaldemokracja wobec bezpieczeństwa Europy po II wojnie światowej*, Warszawa 1986, s. 97.

⁵ SPD Parteitag, Beschlüsse zur Aussen – Friedens-, und Sicherheitspolitik, München, 19–20.04.1982.

⁶ *Common Security. A Blueprint for Survival*, New York 1982 (wydanie angielskie ukazało się pod tytułem: *Common Security. A Programme for Disarmament. The Report of the Independent Commission on Disarmament and Security Issues under the Chairmanship of Olof Palme*, London 1982).

⁷ *North-South: A Programme for Survival. Report of the Independent Commission in International Development Issues under the Chairmanship of Willy Brandt*, London 1980, s. 15.

Autorzy raportu „Common Security” oceniali, że rozwój wyzwań i zagrożeń wymaga starań o wspólne bezpieczeństwo. Raport za podstawowe zasady tego bezpieczeństwa uznał: konieczność łączenia wielu płaszczyzn działalności, zapewnienie wszystkim narodom prawa do bezpiecznego rozwoju i przetrwania oraz redukcję i proporcjonalne ograniczenie zbrojeń⁸. Wskazywał także konieczność rozbudowy środków zaufania i bezpieczeństwa oraz tworzenia wzajemnych gwarancji bezpieczeństwa. Opowiadał się za dalszym umacnianiem systemu zbiorowego bezpieczeństwa ONZ i zwiększeniem możliwości operacji pokojowych ONZ⁹. Zamiast groźby „wzajemnego zniszczenia” proponował działania zapewniające „wspólne przeżycie”. W specjalnym komentarzu do raportu jeden z jego współautorów, Egon Bahr, konkludował, że „wspólne bezpieczeństwo może być osiągnięte tylko wraz z sojuszami i ich przywódczymi mocarstwami, a nie zaś wbrew nim, lub bez nich”¹⁰.

Tezy podobne do wniosków z tego raportu prezentowały także prace Sztokholmskiego Instytutu Badań nad Pokojem (SIPRI) „Policies for Common Security” (London 1985) i „Gemeinsame Sicherheit. Idee und Konzept” (London 1985) oraz przygotowany w 1987 r. pod kierownictwem Gro Harlema Bruntlanda raport „Nasza wspólna przyszłość”. Podstawowe ich wywody były zbieżne z wysuniętą przez Michaiła Gorbaczowa koncepcją „wspólnego europejskiego domu”¹¹, która ekspozycjonowała demilitaryzację, deideologizację, demokratyzację i humanizację stosunków między państwami europejskimi.

Wyraźny krok ku realizacji idei wspólnego bezpieczeństwa wykonała Konferencja Bezpieczeństwa Współpracy w Europie. W jej działalności wykorzystywano szczególną rolę stolic europejskich państw neutralnych (Helsinki, Sztokholm, Wiedeń), jako miejsca wypracowywania wspólnych stanowisk państw europejskich oraz USA i Kanady, z udziałem ZSRR. Na forum KBWE rozpatrywano problemy polityczne, ekonomiczne, rozbrojeniowe oraz nowe w Europie sprawy tworzenia środków budowy zaufania i bezpieczeństwa.

Tworzenie nowej architektury bezpieczeństwa europejskiego

Nowy ład europejski kształtowały zmienione organizacje z lat poprzednich, takie jak NATO, oraz nowe organizacje europejskie i pogłębiające się współzależności państw. Na część państw byłego bloku wschodniego coraz wyraźniej wpływały zachodnioeuropejskie struktury współpracy. NATO rozwinęło bowiem nowe formy współpracy

⁸ *Common Security...*, s. 8–11.

⁹ *Ibidem*, s. 160–170.

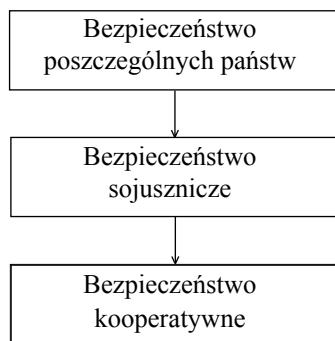
¹⁰ *Annex Two: Comment by Egon Bahr*, [w:] *Common Security...*, s. 183.

¹¹ R. H. Ullman, *Securing Europe*, Princeton 1991, s. 3–22; A. D. Rotfeld, *Europejski system bezpieczeństwa „in statu nascendi”*, Warszawa 1990, s. 18.

z państwami byłego Układu Warszawskiego. W 1991 r. powołano Północnoatlantycką Radę Współpracy, aby zbliżyć do Sojuszu państwa znajdujące się w szarej strefie bezpieczeństwa europejskiego. Chodziło wówczas o „wypełnienie” próżni bezpieczeństwa w Europie Środkowej, powstałej po rozwiązaniu UW. Waszyngton zabiegał również, by w ten sposób ograniczyć wpływy Moskwy we wschodniej części Europy. W 1992 r. Północnoatlantycka Rada Współpracy – skupiająca państwa NATO i byłego UW – przyjęła specjalny „Plan pracy na rzecz dialogu, partnerstwa i współpracy”¹², deklarujący korzyści dla jej członków.

W Europie rozwinęły się wówczas działania wielu organizacji wielobiegunowego systemu bezpieczeństwa¹³, który przekształcał się w system bezbiegunowy o wielu specjalistycznych strukturach i o kompetencjach wzajemnie na siebie zachodzących. Z inicjatywy USA w 1994 r. NATO rozwinęło działania nazwane „Partnerstwem dla pokoju”¹⁴, formułujące reguły postępowania z byłymi państwami UE w dziedzinie politycznej i militarnej, w celu stopniowego przygotowania ich do członkostwa w NATO.

Schemat 1. Schematyczny układ kolejności rozwoju idei bezpieczeństwa europejskiego



Ład europejski ukształtował się na podstawie nowej architektury bezpieczeństwa europejskiego¹⁵, złożonej z wielu wyspecjalizowanych struktur o różnych kompetencjach. Powstały wówczas podstawy synergicznego modelu kooperatywnego systemu

¹² „Europa Archiv” 1992, nr 14, s. 458–459.

¹³ K. Żukrowska, *Pojęcie bezpieczeństwa i jego ewolucja*, [w:] *Bezpieczeństwo międzynarodowe. Teoria i praktyka*, red. K. Żukrowska, M. Grącik, Warszawa 2006, s. 43.

¹⁴ *Dokument ramowy, Bruksela 10–11 stycznia 1994 r.*, [w:] M. Wągrowka, *Partnerstwo dla pokoju*, Warszawa 1994, s. 51–54.

¹⁵ D. S. Lutz, *A New Security Architecture in and for Europe*, [w:] *Security for Europe*, red. D. S. Lutz, A. D. Rotfeld, Hamburg 1994, s. 19–24.

bezpieczeństwa europejskiego, bazujące na wielu wyspecjalizowanych organizacjach oraz na polityce państw połączonych przez wiele uzupełniających się struktur, układów i porozumień. Jego podstawę tworzyły trzy wyspecjalizowane struktury: NATO, Unia Europejska i OBWE¹⁶. Bezpieczeństwo kooperatywne w Europie łączy przede wszystkim „twarde” gwarancje bezpieczeństwa (NATO), wspólnotowe płaszczyzny wielostronnej współpracy i współdziałania (Unia Europejska) oraz „miękkie” gwarancje bezpieczeństwa OBWE, z działaniami państw europejskich i mniej znaczących organizacji kontynentu. Występują w nim nie tylko procesy współdziałania, ale także różnorodne, również sprzeczne, interesy narodowe.

Najbardziej zaawansowana w kształtowaniu bezpieczeństwa kooperatywnego jest Unia Europejska. Utworzyła ona system wielostronnej współpracy w zakresie gospodarczym, społecznym i politycznym, z rozwiniętym prawem wspólnotowym i utrwalonymi przez kilkadziesiąt lat instytucjami, łączącymi wysiłki 27 państw europejskich. Jej celem było utworzenie wspólnych struktur współdziałania, które przez układ wzajemnych zależności ograniczałyby możliwości konfliktów¹⁷. Z kolei Sojusz Północnoatlantycki (28 państw Europy i Ameryki Północnej) „nakłada się” na 22 państwa członkowskie UE i stanowi główną siłę polityczno-militarną stosunków transatlantyckich. Natomiast Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie rozwinęła wspólne normy postępowania państw na rozległym obszarze – od Vancouver do Władywostoku – przyczyniając się do redukcji zbrojeń oraz rozwoju środków budowy zaufania i bezpieczeństwa.

Wyeksponowane wyżej trzy główne organizacje bezpieczeństwa kooperatywnego w Europie wykorzystują dorobek ONZ, Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju i Rady Europy oraz działania organizacji regionalnych (Grupy Wyszehradzkiej, Trójkąta Weimarskiego, Rady Państw Morza Bałtyckiego) oraz Rady Partnerstwa Euroatlantyckiego. Tę ostatnią utworzono w 1997 r. w miejsce Północnoatlantyckiej Rady Współpracy, aby ułatwić Federacji Rosyjskiej akceptację rozszerzenia NATO na teren trzech krajów byłego Układu Warszawskiego. W tym samym roku zawarto też układ między NATO i Rosją, doszło ponadto – z trudnościami – do rozwinięcia działań Rady NATO–Rosja. Pożyteczną rolę w rozwoju gospodarczym państw byłego bloku wschodniego spełniał wówczas Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju.

¹⁶ J. Czaputowicz, *Teoretyczne założenia i elementy składowe kooperatywnego systemu bezpieczeństwa*, [w:] *NATO w systemie bezpieczeństwa europejskiego*, red. E. Cziomer, Kraków 1999, s. 72.

¹⁷ E. Krzysztofik, *Wsparcie pokoju we współczesnych stosunkach międzynarodowych*, Warszawa 2009, s. 249.

Warunki kształtowania w Europie bezpieczeństwa kooperatywnego

Agenda kooperatywnego bezpieczeństwa w Europie¹⁸ bazuje na stopniowym tworzeniu systemu współzależnych, współpracujących ze sobą i wzajemnie uzupełniających się organizacji. U jej podłoża leży chęć przewyciężenia myślenia o bezpieczeństwie w kategoriach gry o sumie zerowej, w której zwiększenie bezpieczeństwa jednej ze stron konfliktu może nastąpić jedynie kosztem drugiej strony. Koncepcja ta oparta jest na założeniu, że w epoce rosnących współzależności żadne państwo nie jest w stanie zapewnić sobie bezpieczeństwa na własną rękę. Udziela ona – jak dowodzi Adam Daniel Rotfeld – „wyraźnego priorytetu międzynarodowym środkom zapewnienia bezpieczeństwa przed narodowymi, środkiem politycznym – przed wojskowymi, środkiem pokojowym – przed użyciem lub groźbą użycia siły”¹⁹.

Bezpieczeństwo kooperatywne zakłada wyrzeczenie się użycia siły w rozwiązywaniu sprzecznych interesów, wzajemne wspieranie się w razie powstających zagrożeń oraz dążenie do rozwoju przemian pokojowych i demokratycznych. Jest nawiązaniem do utopijnych niegdyś idei Immanuela Kanta, zawartych w jego pracy *Projekt wiecznego pokoju*, eksponujących rozwiniętą wizję długofalowego, pokojowego rozwoju Europy. Zwolennicy idei bezpieczeństwa kooperatywnego uważają, że dla jego realizacji niezbędne jest zwiększenie działań dyplomatycznych i politycznych o charakterze prewencyjnym oraz proporcjonalne, wielostronnie uzgodnione ograniczenie zdolności militarnych²⁰. Podstawą realizacji kooperatywnego bezpieczeństwa jest współpraca (kooperacja) wzajemnie nakładających się struktur i interesów. W ten sposób tworzy się wielostronna współzależność uczestników, tworzących zręby wspólnoty wartości, celów i działań. Do realizacji idei kooperatywnego bezpieczeństwa niezbędne są następujące działania²¹:

- rozwijanie dialogu w złożonych relacjach wielostronnych,
- zgodne występowanie państw i głównych podmiotów zbiorowych (UE, NATO, OBWE, Rada Europy),
- preferowanie rozwiązań wielostronnych,
- otwartość na nowych członków,
- racjonalne łączenie środków dyplomacji prewencyjnej z militarnymi,
- zapobieganie konfliktom poprzez rozwijanie dobrych usług i inicjatyw pokojowych,
- wprowadzanie wzajemnych gwarancji (w miejsce wcześniejszego odstraszenia).

¹⁸ A. D. Rotfeld, *System bezpieczeństwa międzynarodowego po 11 września 2001 roku*, [w:] *Bezpieczeństwo międzynarodowe czasu przemian. Zagrożenia – koncepcje – instytucje*, red. R. Kuźniar, Z. Lachowski, Warszawa 2003, s. 659–664.

¹⁹ A. D. Rotfeld, *Europejski system bezpieczeństwa „in statu nascendi”*..., s. 29.

²⁰ A. D. Rotfeld, *Introduction: The Search for a New Security System*, „SIPRI Yearbook” 1994, s. 2–7.

²¹ A. Cottey, *op. cit.*, s. 11–17.

Realizacja idei kooperatywnego bezpieczeństwa

W ciągu wielu lat prób, propozycji, zmian i tworzenia nowych rozwiązań idea kooperatywnego bezpieczeństwa została wprowadzona do praktyki politycznej Europy. Sprzyjają jej dotychczasowy dorobek wielu organizacji i państw o sprawdzonych regułach współpracy, utrwalanych przez układy i porozumienia, obniżenie stanu konfrontacji militarnej (likwidacja broni średniego i krótszego zasięgu, ograniczenie głównych broni konwencjonalnych). Opisany dorobek, rozwój systemu ochrony praw człowieka w Europie oraz upowszechnienie wartości demokratycznych i rozwój społeczeństwa obywatelskiego zmniejszają występowanie sytuacji konfliktowych²². W systemie kooperatywnego bezpieczeństwa zacierają się granice między narodowymi i europejskimi wyznacznikami bezpieczeństwa. Dawne kwestie wewnętrzne (zorganizowana przestępczość, ochrona granic, terroryzm, ekologia) wymagają coraz lepszej współpracy międzynarodowej²³.

Idee kooperatywnego bezpieczeństwa najszerszej realizuje Unia Europejska. Jest ona największą istniejącą wspólnotą międzynarodową, a zarazem wspólnotą bezpieczeństwa, której członkowie podzielają fundamentalne wartości i dostosowują swoje zachowania do ustalonych zasad, norm, instytucji oraz konsensualnego podejmowania decyzji w sprawach bezpieczeństwa. Unia podejmuje wysiłki w zakresie przechodzenia od Europy „wspólnych wartości” do Europy „wspólnych interesów” i kształtuje specyficzną wspólnotę pokoju o rozwiniętej komunikacji wzajemnej oraz wysokim stopniu współzależności państw członkowskich. Występują w niej stały dialog i kompromisy polityczne w obrębie głównych instytucji, grup roboczych i komitetów. W działaniach UE przeważają instrumenty „miękkiego bezpieczeństwa” (*soft power*) nad działaniami militarnymi. Uzasadniony jest pogląd Henry’ego Wasmunda, uznającego, że Unia ma ambicje i zamiary odgrywania roli „kooperatywnego mocarstwa światowego”²⁴, ale jest ona bardziej potencjalnym aniżeli w pełni rozwiniętym mocarstwem.

Unia Europejska realizuje łącznie różne aspekty bezpieczeństwa: polityczny, militarny, ekonomiczny, społeczno-kulturowy i ekologiczny²⁵. Jest atrakcyjną propozycją dla całego kontynentu europejskiego²⁶. W ostatnich latach zwraca zwiększoną uwagę na bezpieczeństwo energetyczne. Stanowi mechanizm łągodzący wstrząsy dochodzące z państw członkowskich, ale brak jej zdolności szybkiego podejmowania decyzji. Przyjęta w grudniu 2003 r. Europejska Strategia Bezpieczeństwa,

²² *Ibidem*, s. 14.

²³ R. Kupiecki, *op. cit.*, s. 349.

²⁴ H. Wasmund, *Unia Europejska – kooperatywne mocarstwo światowe*, „Przegląd Europejski” 2001, nr 2, s. 7–21.

²⁵ B. Buzan, *People, States and Fear. An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, London 1991, s. 19–20.

²⁶ A. Cottey, *op. cit.*, s. 12.

„Bezpieczna Europa w lepszym świecie”²⁷, wskazuje na główne zagrożenia bezpieczeństwa międzynarodowego: działania terrorystyczne, proliferacja broni masowego rażenia, konflikty regionalne, przestępczość zorganizowana, funkcjonowanie państw upadłych oraz niebezpieczne uzależnienie energetyczne Europy²⁸. Strategia formułuje trzy zasadnicze cele służące zapewnieniu bezpieczeństwa europejskiego: aktywne przeciwdziałanie zagrożeniom, wiązanie bezpieczeństwa z poziomem rozwoju gospodarczego krajów sąsiedzkich oraz dążenia do wzmocnienia multilateralnego ładu międzynarodowego²⁹. Europejska Strategia Bezpieczeństwa ujmuje problem bezpieczeństwa kontynentu w powiązaniu jego aspektów wewnętrznych i unijnych oraz ścisłego łączenia działań Unii Europejskiej z więziami transatlantyckimi. Do zwiększenia bezpieczeństwa kontynentu przyczyniają się wszystkie wysiłki ukierunkowane na tworzenie bardziej zrównoważonych i sprawiedliwych relacji europejskich i transatlantyckich. Działania unijne w znacznym stopniu są połączone ze strategią NATO, dysponującą „twardymi” gwarancjami bezpieczeństwa (*hard power*).

W dalszym rozwoju kooperatywnego bezpieczeństwa dużą rolę ma do odegrania NATO z głównymi krajami UE. Nadal bowiem występuje narodowa kontrola nad istotnymi czynnikami bezpieczeństwa kooperatywnego, w tym źródłami „twardej” siły³⁰. Jednocześnie z rozwojem stosunków transatlantyckich dochodzi do normalizacji relacji z Federacją Rosyjską, bo jednym z najskuteczniejszych mechanizmów gwarancji wzajemnego bezpieczeństwa jest mechanizm współzależności, zwłaszcza gospodarczych. Rosja jest jednak trudnym partnerem UE i NATO w OBWE i szerszej działalności międzynarodowej³¹. Poprzez rozwój współpracy Rosja uzyskuje możliwości socjalnej i ekonomicznej modernizacji, natomiast współpraca z nią ułatwia Unii zapewnienie surowców energetycznych³². Rosja ponawia zarazem propozycje wspólnej rady bezpieczeństwa dla całej przestrzeni euroatlantyckiej, od Vancouver do Władywostoku.

Pewien wpływ na rozwój bezpieczeństwa kooperatywnego w Europie wywiera także działalność KBWE, a od 1995 r. OBWE. Organizacja ta wpływa na wytyczanie kierunku przemian ładu międzynarodowego (tworzenie norm i zachowań, upowszechnianie wartości demokratycznych), przez działalność na rzecz stabilizowania ładu pokojowego w strefie OBWE: prowadzenie dyplomacji prewencyjnej i misji

²⁷ European Security Strategy. A Secure Europe in a Better World. Council of the European Union, Brussels, 5 December 2003, PESC 783 15849/03.

²⁸ *Ibidem*, s. 5–7.

²⁹ I. Słomczyńska, *Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony. Uwarunkowania – struktury – funkcjonowanie*, Lublin 2007, s. 252–256.

³⁰ R. Kupiecki, *op. cit.*, s. 378.

³¹ A. D. Rotfeld, *Polska w niepewnym świecie*, Warszawa 2006, s. 176–177.

³² T. Bordaczew, *Nowyj strategiczeskij sojusz. Rossija i Jewropa pieried wyzwami XXI wieka: wożmożnosti „bolszoi sdielki”*, Moskwa 2009, s. 6–7.

oraz kształtowanie środków budowy zaufania i porozumień rozbrojeniowych³³. Wiele zależy również od inicjatywności i skuteczności działania rządów, zwłaszcza krajów o najszerzych wpływach międzynarodowych. Korzystne są rozwijanie wspólnych inicjatyw, reform społecznych i politycznych oraz stabilizowanie demokracji i rządów prawa. Coraz większe znaczenie ma rozwijanie skutecznej ochrony praw człowieka (*human security*). Od wielu lat ważną rolę w tym zakresie odgrywa działalność Rady Europy, a zwłaszcza Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu.

Barierzy rozwoju systemu kooperatywnego bezpieczeństwa w Europie

Możliwości rozwoju polityki kooperatywnego bezpieczeństwa są większe aniżeli uzyskiwane dotychczas rezultaty. Główną barierę tworzą interesy najsilniejszych państw (USA, Wielkiej Brytanii, Niemiec i Francji) oraz działania NATO poza terenem przyjętego przez Traktat Waszyngtoński *casus foederis*. W systemie transatlantyckim działają trzej z pięciu stałych członków Rady Bezpieczeństwa ONZ oraz sześciu członków grupy G-8. Pewną niewiadomą są wciąż dążenia Federacji Rosyjskiej, która współuczestniczy w tworzeniu strefy strategicznej stabilności od Atlantyku do Władystoku³⁴.

Dalszy rozwój europejskiej polityki bezpieczeństwa w decydującym stopniu może zależeć od współpracy transatlantyckiej, cechującej się zbieżnymi wartościami, ale zróżnicowanymi interesami³⁵. Europejska strategia bezpieczeństwa z 2003 r. była przykładowo odpowiedzią na amerykańską doktrynę z 2002 r., „krytykowaną w Europie za nadmierne poleganie na sile zbrojnej”³⁶. Nadal widoczne są dążenia do zachowania przez USA – za pośrednictwem NATO – swoistego „protektoratu wojskowego” nad Europą³⁷. Jeszcze w 2001 r. były doradca ds. bezpieczeństwa narodowego prezydenta Stanów Zjednoczonych Zbigniew Brzeziński oceniał USA i Europę jako kolebkę najstarszych sprawdzonych demokracji świata, ale zarazem stwierdzał, że „mimo autentycznie przyjaznych stosunków transatlantyckich – Europa znajduje się *de facto* pod wojskowym protektoratem Stanów Zjednoczonych”³⁸. Andrew Cot-

³³ R. Zięba, *Rola OBWE w budowaniu systemu bezpieczeństwa kooperatywnego*, [w:] *NATO w systemie bezpieczeństwa europejskiego...*, s. 154–155.

³⁴ T. Bordaczew, *op. cit.*, s. 7.

³⁵ *Bezpieczeństwo transatlantyckie: nowa rzeczywistość – zmieniające się instytucje*, „Sprawy Międzynarodowe” 2004, nr 2, s. 85–102.

³⁶ R. Kupiecki, *op. cit.*, s. 379.

³⁷ P. M. R. Stirk, *A History of European Integration Since 1914*, London 1996, s. 298.

³⁸ Z. Brzeziński, *Supermocarstwo UE a Stany Zjednoczone*, „Rocznik Strategiczny” 2000/2001, s. 19.

tey w *Security in the New Europe* określił te wzajemne relacje transatlantyckie jako „euroatlantyzm kontra eurogaullizm”³⁹.

Poza okresowo nasilającymi się trudnościami w stosunkach transatlantyckich, widoczne są też inne słabości w kształtowaniu kooperatywnego bezpieczeństwa Europy. Najważniejsze z nich to: rozbieżność interesów najsilniejszych państw europejskich; odradzanie się nacjonalizmów i wciąż występujące stereotypowe oceny „swoich” i „obcych”; niechęć państw do rezygnacji z posiadanych atutów w sprawach obronnych i wywiadowczych; występujący „uskok cywilizacyjny”, wywołujący trudności między państwami wschodniej i zachodniej Europy⁴⁰; nadmierne ambicje osobiste polityków głównych państw tego obszaru; różnice stanowisk w sprawie zbrojnej działalności NATO w Afganistanie.

System kooperatywnego bezpieczeństwa europejskiego funkcjonuje z trudnościami. Na terenie Europy wciąż występują wyzwania i zagrożenia wymagające kształtowania skuteczniejszych warunków bezpieczeństwa dla społeczeństw krajów europejskich⁴¹. Mimo postępów w rozwoju kooperatywnego bezpieczeństwa wciąż widać zróżnicowanie stanu i poczucia bezpieczeństwa poszczególnych państw europejskich w zależności od ich miejsca i roli w poszczególnych organizacjach, poziomu rozwoju gospodarczego i technologicznego oraz położenia wobec sąsiadów.

³⁹ A. Cottey, *op. cit.*, s. 86–87.

⁴⁰ C. Gesteiger, *Ein gesamteuropäisches Sicherheit – system*, “Europa Archiv” 1992, T. 17, s. 275–278.

⁴¹ P. Hough, *Understanding Global Security*, London–New York 2004, s. 19.

Die Originalität der Europäischen Union. Worin besteht ihre Einzigartigkeit?

Was ist die EU? Mit welchem Begriff ist sie zu fassen? Und: Wodurch unterscheidet sie sich von anderen politischen Organisationen? Der Streit darüber hat auch nach achtundfünfzig Jahren, seit die Urzelle der EU, die „Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl“ (Montan-Union) am 23. Juli 1952 gegründet wurde, noch kein Ende gefunden. Bislang hat weder der öffentliche Diskurs zu einer befriedigenden Antwort auf die damit aufgeworfenen Fragen geführt, noch hat die Politik sich auf eine verbindliche Begriffsbestimmung geeinigt. Beide, Politiker wie Wissenschaftler, stehen mit leeren Händen da. Sie haben es nicht vermocht, den Bürgern der EU zu vermitteln, was für eine Art politischer Gemeinschaft im Laufe von mehr als einem halben Jahrhundert denn nun geschaffen worden ist, was die ihre von anderen politischen Organisationsformen unterscheidet und was aus ihr in Zukunft werden wird.

Dieser schwerlich zu leugnende Tatbestand ist, wenn man ihn recht bedenkt, ein einzigartiges intellektuelles Armutszeugnis. Wann und wo hat es das schon einmal gegeben, dass die eigene Verfassung den Bürgern in Demokratien ein nicht zu enträtselndes Geheimnis geblieben ist? Den EU-Bürgern nicht zu sagen, in welchem Zug sie sitzen und wohin die Reise geht, das grenzt nachgerade an eine Zumutung. Kein Wunder, dass Teile von ihnen, ja, sogar alte, nicht einmal nur neue Mitgliedsvölker gelegentlich den Verdacht hegen, dass sie sich leichtsinnig auf eine Fahrt ins Unge- wisse eingelassen haben und allen Ernstes ans Aussteigen denken; jedenfalls schon mal die Notbremse gezogen haben.

Ein Grund für dieses Unvermögen dürfte darin bestehen, dass die EU in aller Regel mit traditionellen Anleihen auf den Begriff zu bringen versucht wird, die ihr nicht gerecht werden. Dazu gehört etwa, sie als Staatenbund oder Bundesstaat bzw. als Übergang von der einen zur anderen Konstitution ausweisen zu wollen. Aber auch Angebote wie die, die EU als „Reich“ bzw. als „Imperium“ oder auch als „Republik“ zu bezeichnen, führen wegen der mit diesen Begriffen verbundenen historischen Konnotationen eher in die Irre, als dass sie zu einer Klärung dessen beitragen, was denn nun das Spezifikum der EU darstellt.

Zu allem Überfluss – das kann zu der Verwirrung der Gemüter ursächlich beigetragen haben – will die EU selbst gar kein Staat sein. Und sie soll das auch, wenn es nach den Intentionen der meisten ihrer Mitgliedstaaten geht, nimmer werden. Was diesem gemeinsamen Verlangen entgegensteht, ist, dass die EU aber in aller Regel als Staat gedacht wird. Als solcher aber wird der EU gemäß dem juristischen Verständnis des Staates im Allgemeinen notwendigerweise die Kompetenz-Kompetenz zugesprochen, also das Recht, ihre Zuständigkeiten, wenn auch noch nicht jetzt, wohl aber in der Zukunft, nach eigenem Belieben, entweder zentralisiert oder dezentralisiert, zu bestimmen. Das ist seit Niccolo Machiavelli (1469–1527) und Jean Bodin (1529–1596) die Auffassung vom Staat gewesen, die auch von Thomas Hobbes (1588–1679) und von John Locke (1632–1704), ja sogar auch von Immanuel Kant (1729–1804) geteilt worden ist und die in jedem Fall unser politisches Denken bis auf den heutigen Tag geprägt hat.

Es gab auch lange Zeit gar keinen Grund, von diesem Staatsbegriff der post-westfälischen Friedensordnung abzulassen, da er in seiner Trag- und Verwendungsfähigkeit weltweit bestätigt und gerechtfertigt worden ist. Wenn nun aber eben dieser Staatsbegriff neuerdings derart in Misskredit geraten ist, dass die EU weder ein Staat sein will noch sein kann, heißt das doch nichts anderes, als dass von dieser Begrifflichkeit wohl oder übel Abschied genommen werden muss, wenn es um die Bestimmung dessen geht, was die EU ausmacht. Das aber fällt naturgemäß schwer. Vor allem dann, wenn man nicht weiß, wodurch der Staatsbegriff denn nun ersetzt werden kann und soll.

Es erscheint deshalb sinnvoll und hoch an der Zeit zu sein, einmal zu erwägen, ob es denn überhaupt nötig ist, den Staatsbegriff insgesamt zu verwerfen. Es könnte sich dabei ergeben, dass es auch weiterhin durchaus gute Gründe gibt, den Begriff, ihn zusätzlich relativierend, im Hinblick auf die EU-Mitgliedstaaten weiter zu verwenden, ihn aber in Bezug auf die EU, weil er ihr Erscheinungsbild verdunkelt und verhüllt, gerade nicht zu gebrauchen. Möglicherweise besteht gerade darin das ganze Geheimnis, welches die Begriffsbestimmung der EU so lange erschwert hat.

Das Geheimnis der EU

Wenn es ein Geheimnis der EU gibt, das es zu enthüllen gilt, dann besteht es darin, überzeugend nachzuweisen, dass sie auch ohne den von ihr abgelehnten Souveränitätsanspruch als Staat, ihre Zuständigkeiten selbst zu bestimmen, als supranationaler wie als internationaler Akteur handlungsfähig ist und respektiert wird. Das argumentativ zu tun, will ich in dieser Abhandlung unternehmen.

Das verfassungsrechtlich Neue an der EU sind, wenn ich mich nicht irre, zwei kleine, leicht zu übersehende Verfahrensregelungen, die in dem Brüsseler Verfassungsentwurf (BVE) vom 29. Oktober 2004 formuliert und auch im Lissaboner

Grundlagenvertrag (LGV) vom 13. Dezember 2007 enthalten sind. Sie lauten: Erstens, dass die Mitgliedstaaten der Union durch „begrenzte Einzelermächtigungen“, wie es im deutschen Text heißt¹, die Ausübung bestimmter nationaler Kompetenzen übertragen haben (BVE, Art. I-11,1, bzw. LGV, Art. 3b,1-3); und zweitens, dass die Union die ihren Zielen dienende Politik der Mitgliedstaaten „koordiniert“ und die der Union von den Mitgliedstaaten übertragenen Zuständigkeiten in „gemeinschaftlicher Weise“, wie der deutsche Text lautet², ausübt. (BVE, Art. I-1,1, bzw. LGV, Art. 1,1)

Damit ist, gemäß dem Subsidiaritäts- und nicht gemäß dem Souveränitätsprinzip, wie in beiden Verträgen ausdrücklich vermerkt (BVE, Art. I-11,3, bzw. LGV, Art. 3,3), das Verhältnis der EU-Mitgliedstaaten zur Union auf eine sehr eigentümliche Art und Weise geregelt worden. Nicht die Teile sind, wie das in allen staatlichen Organisationen ansonsten der Fall ist, dem Diktat oder doch der Garantie der Gesamtheit unterworfen, sondern im Gegenteil: Die Gesamtheit hat von den Teilen nur bestimmte Zuständigkeiten erhalten, die überdies auf „gemeinschaftliche Weise“, also in gemeinsamer Regie der Teile, ausgeübt werden. Auf diese Weise ist der Union der Staatscharakter ausdrücklich verwehrt worden: Sie verfügt nur über begrenzte, ihr von den Mitgliedstaaten übertragene Kompetenzen, und deren Ausübung geschieht auf von „unten“, von den Mitgliedstaaten kontrollierte Art und Weise.

Das offenbart, dass nicht die Union, sondern ihre Mitglieder die „Herren der Verfassung“ sind. Sie haben der EU in Gestalt der Gesamtheit ihrer Mitgliedstaaten und der Gesamtheit der EU-Bürger, die jeweils im Europäischen Ministerrat und im Europäischen Parlament vertreten sind, zwei kollektive Souveräne verliehen und der Union in den EU-Bürgern wie in den EU-Mitgliedstaaten eine doppelte Legitimationsbasis beschafft. Darin manifestiert sich das Neue dieser Organisationsform.

Wie ist es zu dieser „Verkehrung“ der Kompetenz-Kompetenz von „oben“ nach „unten“ gekommen? Die Antwort darauf ist im Grunde ganz einfach. Sie ist das Resultat des Umstandes, dass es keine handlungsfähige Gesamtheit in Gestalt eines europäischen Volkes gegeben hat und gibt, so dass sie durch die allein handlungsfähigen Teile in Gestalt der europäischen Staaten ersetzt werden musste. Sie, europäische Staaten, sind es gewesen, welche die Initiative zur Integration ergriffen haben. Sie sind es, welche eine eigene internationale Gemeinschaft gegründet haben. Sie auch sind es, welche sich bemühen, den europäischen Integrationsprozess weiter voranzutreiben. Ohne sie gäbe es keine Europäische Union. Sie sind politisch ihr Rückgrat, ihr A und O. Aber die Vielheit ihrer Souveräne wie ihrer Legitimationsbasen ist zugleich ihr verfassungsrechtliches Problem – und dies vornehmlich in zweierlei Hinsicht.

¹ Im französischen Text heißt es: «Le principe d’attribution régit la délimitation des compétences de l’Union.» Vgl. *Traité établissant une constitution pour l’Europe*, Luxembourg 2005, p. 20.

² Im französischen Text lautet dieser Passus: «L’Union coordonne les politiques des États membres visant à atteindre ces objectifs et exerce sur le mode communautaire les compétences qu’ils lui attribuent.» Vgl. *ebda.*, p. 17.

Die Verfassungsgebung einer so gearteten, subsidiären Union ist das eine Problem. Während ein Staat sich eine Verfassung durch die Zustimmung einer Mehrheit des Volkes in einem Referendum geben oder aber eine Verfassungsreform durch eine qualifizierte Parlamentsmehrheit beschließen kann, bedarf die Verfassungsgebung einer Union wie ihre Verfassungsreform nicht einer Mehrheit, sondern der Zustimmung eines jeden Mitgliedstaates. Sie muss nicht mit einer einfachen Mehrheit von 50% plus 1 bzw. mit einer Zweidrittelmehrheit von 66,6% plus 1, sie muss, sage und schreibe, zu 100% erfolgen. Das ist in Demokratien ein nahezu unmöglich zu erzielendes Ergebnis. Es macht den Verfassungsprozess einer Union äußerst schwierig – wenn nicht gar unmöglich.

Ob der von mir vorgeschlagene Weg, Verfassungsreformen in einer Union dadurch zu ermöglichen, dass in einem speziellen Verfassungsvertrag einstimmig beschlossen wird, Verfassungsänderungen durch qualifizierte Mehrheiten der Mitgliedstaaten zu ermöglichen, eingeschlagen und in der Zukunft auch begangen werden wird, steht noch dahin³. Jedenfalls kann die benötigte Zustimmung aller einzelner Unions-Mitglieder zu einer Verfassungsgebung und -änderung leicht dazu führen, dass die Union an ihrer selbst verschuldeten Reformunfähigkeit zugrunde geht. Sie hätte sich damit im Voraus selbst ihr Todesurteil ausgestellt.

Nicht minder prekär ist, jedenfalls auf den ersten Blick, noch ein anderes Problem. Was heißt denn nun, dass die Politik der Union in den ihr übertragenen Zuständigkeitsbereichen auf „gemeinschaftliche Weise“ erfolgen soll? Wenn das darauf hinauslaufen würde, dass auch die Politik der Union wie ihre Verfassungsgebung einer einstimmigen Billigung durch die Mitgliedstaaten im Sinne der „governance“ bedürfte, dann ist die Union in der Tat zur Entscheidungs- und Handlungsunfähigkeit verurteilt. Dem ist aber nicht so. In den Organen der EU, im EU-Ministerrat, im EU-Parlament und in der EU-Kommission, aber auch z. B. im EU-Gerichtshof, in der EU-Zentralbank und im EU-Rechnungshof, gilt die Regel, dass Beschlüsse in „vergemeinschafteten“ Angelegenheiten, wie in jedem Nationalstaat auch, mit einfacher Mehrheit erfolgen. Auf diese und nur auf diese Weise ist die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit der Union in der Praxis gewährleistet. „Governance“ ist und bleibt in sich bildenden Unions-Gemeinschaften eine Eigen- oder Unart intergouvernementaler Entscheidungsfindung.

Wie daraus zu ersehen ist, hat das „Geheimnis“ der EU, das in ihr zur Anwendung gelangte Subsidiaritätsprinzip, durchaus seine Tücken. Darauf, auf seine Vorzüge wie Nachteile, wird zurückzukommen sein. Auf welche eigentümliche Weise es Eingang ins Verfassungsrecht gefunden hat, das soll im folgenden Kapitel zunächst einmal dargestellt werden.

³ Vgl. dazu u.a. H. Wagner, *Nationen als „Konstituanten“ der Verfassung – Eine Einführung in die beginnende europäische Verfassungsdebatte*, [in:] *Europa – Ziel und Aufgabe: Festschrift für Arno Krause zum 70. Geburtstag*, hrsg. H. Timmermann, H. D. Metz, Berlin 2000, S. 221f.

Die Erfindung der EU

Wenn ich recht sehe, ist die „Erfindung“ der EU, ihr subsidiärer Charakter, kein bewusster politischer Akt gewesen, sondern dem Zwang der Verhältnisse geschuldet worden, praktisch als Nebenprodukt angefallen. Es sind eher handfeste, zwingende Gründe als theoretische Überlegungen gewesen, die am 12. Mai 1951 zum Abschluss dieser völlig neuartigen politischen Organisationsform, der „Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl“ (Montan-Union), geführt haben. Was damals erfolgte, die Übertragung nationaler Souveränitätsrechte an die Montan-Union, hat indes Schule gemacht – obwohl ihr Gegenstand, die Regie über die Kohleförderung und die Stahl- und Eisenproduktion, heute, neunundfünfzig Jahre später, bedeutungslos geworden ist.

Was im Jahre 1951 durchaus revolutionär war, die Übertragung von nationalen Befugnissen auf ein supranationales Exekutivorgan, die Hohe Behörde⁴, wurde seinerzeit von vielen als eine Lappalie wahrgenommen, weil sie als eine geringfügige, nicht wesentliche Souveränitätseinbuße der daran beteiligten Staaten verstanden wurde. Da sie allerdings geeignet schien, dem Frieden unter den daran beteiligten Völkern zu dienen, hat sie seinerzeit Zustimmung gefunden. Wurden doch durch sie den daran beteiligten Staaten zwei, wie man damals glaubte, zur Kriegsführung elementare Faktoren, nämlich Kohle und Stahl, der nationalen Verfügungsgewalt entzogen. Damit war ihnen die Möglichkeit genommen, sich je wieder zu bekriegen. Das wurde als eine weitaus sichere, als eine hundertprozentige Friedensgarantie betrachtet, als es das jede vertragliche Beteuerung vermochte, die jederzeit widerrufbar war.

Es darf bei dieser Argumentation freilich nicht übersehen werden, dass es bei der in Frage stehenden Übertragung von nationalen Souveränitätsrechten seinerzeit in erster Linie um die Kontrolle des deutschen Kriegspotentials, das sich größtenteils im Rhein- und Ruhrgebiet befand, ging. Das war zweifellos die besondere Tücke des Projekts. Die fünf anderen Montan-Mitgliedstaaten, Frankreich, Italien, die Niederlande, Belgien und Luxemburg, waren weit weniger davon betroffen. Weshalb es von ihnen, insbesondere von Frankreich, als großer Gewinn gebucht werden konnte, auf diese relativ unauffällige Art und Weise den in Zukunft wieder gefährlich werden könnenden Nachbarn Deutschland ein für allemal an die Leine gelegt zu haben. Die Ironie der Geschichte hat dazu geführt, dass auch die anderen Montan-Mitglieder – nach dem Motto „mitgefangen – mitgehangen“ – durch diesen kleinen Schritt zu einer gemeinsamen Organisationsform gleichermaßen in die Pflicht genommen worden sind. Doch auch von der damals gerade einmal drei Jahre jungen Bundesrepublik konnte der vereinbarte Deal als ein Erfolg ausgegeben werden. Wurde damit doch die bis dahin, nach dem Kriegsende im Jahre 1945, praktizierte Fremdkontrolle des Ruhrgebiets nicht verewigt, sondern durch eine Gemeinschaftsregie beendet.

⁴ Vgl. Art. 8 und 9 des EGKS-Vertrags vom 18. April 1951, <http://www.politische-union.de/egksv/egksv.htm>. In Art. 13 des Vertrags heißt es: „Beschlüsse der Hohen Behörde werden mit der Mehrheit ihrer (neun, H.W.) Mitglieder gefasst.“

Dass die Regie über die bundesdeutsche Kohle- und Stahlproduktion nicht an die Bundesrepublik zurückfiel, sondern in die Hände einer mit der Gründung der Montan-Union geschaffenen supranationalen Sechsergemeinschaft gelegt wurde, war überdies durchaus im Einklang mit den Vorstellungen des ersten deutschen Bundeskanzlers der Nachkriegszeit, von Konrad Adenauer (1876–1967). Er war seit langem, seit dem Ende der 1920er Jahre schon, für eine enge wirtschaftliche und politische Bindung Deutschlands an Frankreich eingetreten. Jetzt, durch das französische Angebot der Schaffung einer gemeinsamen Montan-Union, sah er sich seinem Ziel nahe und zögerte keine Sekunde, dem Projekt seine Zustimmung zu geben – womit er der Montan-Union überhaupt erst zu ihrer Existenz verholfen und die Dynamik der europäischen Integration in Gang gesetzt hat.

Der vom damaligen französischen Außenminister Robert Schuman (1886–1963) am 9. Mai 1950 gemachte Vorschlag, gerichtet an alle europäischen Staaten, eine „Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl“ zu gründen, hatte Jean Monnet (1879–1972) zu seinem „geistigen Vater“.⁵ Dieser, von dem die Idee und der Plan zur Schaffung der Montan-Union stammt, hat später, in seinen Memoiren, gesagt, welches seine Motivation zu ihrer Gründung gewesen ist und welchen Weg er für die Integration Europas als allein erfolgversprechend angesehen hat: „Wenn wir nichts unternahmen, stand uns ein neuer Krieg bevor. Deutschland wäre zwar nicht die Ursache, aber der Anlass. Es musste aufhören, ein Anlass zu sein, es musste zu einem Band werden. Nur Frankreich konnte in dieser Lage die Initiative ergreifen. Wer konnte, ehe es zu spät war, Frankreich und Deutschland verbinden, wie konnte man ihnen noch heute ein für beide Länder gemeinsames Interesse einpflanzen, das war die Frage, die ich mir in der Konzentration der schweigsamen Märsche (in den Schweizer Bergen, H. W.) unablässig stellte“.⁶

Gedanken darüber, wie ein Krieg zwischen den europäischen Völkern künftig ein für allemal auszuschließen sei, haben sich damals, fünf Jahre nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges, viele gemacht. Aber die Idee, dass eben dieses Ziel am ehesten durch das „Einpflanzen“ eines gemeinsamen Interesses und durch dessen Institutionalisierung zu verwirklichen wäre, und daraus eine Methode der Integration zu entwickeln, das ist vor allem Jean Monnets Werk gewesen. Nach seiner Methode ging es darum: Im richtigen Moment durch gemeinsame Institutionen gemeinsame Interessen zu schaffen und die so geschaffene Gemeinschaft von Staaten gemeinsam zu verwalten.

Damit ist, würde ich meinen, das Erfolgsrezept des europäischen Integrationsprozesses von Jean Monnet auf den Punkt gebracht worden. Es bestand, kurz gesagt, darin, unter den zerstrittenen europäischen Völkern gemeinsame Interessen zu wek-

⁵ Vgl. neuerdings A. Holz, *Jean Monnets Europaidee damals und heute – Die Aktualität der Europaidee Jean Monnets im Licht der Integrationsdebatte im Post-Nizza-Prozess*, Saarbrücken 2007.

⁶ J. Monnet, *Erinnerungen eines Europäers*, München 1980, S. 368.

ken, diesen einen festen institutionellen Rahmen zu geben, sie damit auf Dauer zu stellen, und die Kompetenzen der so geschaffenen Gemeinschaft von Staaten Schritt für Schritt zu erweitern. Auf diese Weise ist es gelungen, die an dem Integrationsvorhaben beteiligten Völker Europas zu versöhnen und ihnen das Gefühl zu geben, dass sie in einem Boot sitzen und aufeinander angewiesen sein würden, während sie vereinzelt in Gefahr ständen, angesichts der sowjetischen Bedrohung um ihre Existenz gebracht zu werden. Die Gemeinsamkeit war zu einer Existenzfrage gemacht worden.

Die an dem Projekt beteiligten Völker haben dabei die Erfahrung gemacht, dass ihr partieller bzw. sektoraler Zusammenschluss – trotz aller wegen der Freiwilligkeit des Prozesses bei ihrer Vertiefung und Erweiterung aufgetretenen Schwierigkeiten und Verzögerungen – erfolgsverheißend war und sich ausgezahlt hat. Dass dazu besondere historische Erfahrungen und günstige innen- und außenpolitische Umstände entscheidend beigetragen haben, ist in der „pragmatischen Methode“ Monnets stets bedacht worden. Sie zeichnet sich, gemäß der Einschätzung von Matthias Schönwald, „durch große Flexibilität und die Fähigkeit aus, sich auf das Wesentliche zu konzentrieren, ohne das Ziel der Vereinigten Staaten von Europa dadurch aus den Augen zu verlieren.“⁷ Bezeichnend dafür ist, dass Monnet selbst nie definiert hat, wie das Endprodukt seines Projekts theoretisch einzuordnen wäre. Das kümmerte ihn wenig. Den Weg dahin aufzuzeigen, war ihm wichtiger.

Die europäische Integration ist demnach keineswegs selbstverständlich und schon gar nicht ein Selbstläufer gewesen. Das hat unter anderem das Fiasko mit dem Brüsseler Verfassungsvertrag vor Augen geführt, der von nicht wenigen als ein „Quantensprung“⁸ auf dem Weg der Integration und als eine Abkehr von der „Methode Monnet“ angesehen worden ist. Bei der Abfassung des Verfassungsvertrags durch den Europäischen Konvent ist nach der „deliberativen Methode“ verfahren worden, die viel Vorschußlorbeeren erhalten hatte.⁹ Bei ihr ging es nicht um mühselige Verhandlungen von Regierungsvertretern hinter verschlossenen Türen, sondern um einen offenen Diskurs von Verfassungsexperten, Parteipolitikern und Vertretern von gesellschaftlichen Gruppen. Die Völker sind dabei offenbar nicht mitgenommen worden. Einige von ihnen fühlten sich hinterher übergangen.

⁷ M. Schönwald, *The Same – Should I Say – Antenna – Gemeinsamkeiten und Unterschiede im europapolitischen Denken von Jean Monnet und Walter Hallstein (1958–1963)*, [in:] *Interessen verbinden – Jean Monnet und die europäische Integration der Bundesrepublik Deutschland*, hrsg. A. Wilkens, Bonn 1999, S. 296.

⁸ D. Göler, *Der Gipfel von Laeken: Erste Etappe auf dem Weg zu einer europäischen Verfassung?*, „Integration“ 2005, 25, Nr. 2, S. 106.

⁹ D. Göler, *Deliberation – Ein Zukunftsmodell europäischer Entscheidungsfindung? – Analyse der Beratungen des Verfassungskonvents 2002–2003*, Baden-Baden 2006.

Die potentiellen Stärken der EU

Es sind in meinen Augen vor allem drei Vorzüge, welche die EU im Vergleich mit anderen politischen Organisationsformen auszeichnen und sie attraktiv machen: Da ist erstens der Umstand, dass die in ihr vereinigten Staaten nicht zunächst einmal um ihre Existenz gebracht werden mussten, sondern dass in ihrem Rahmen ein „freiwilliger Zusammenschluss“ von kontinentalem Umfang einer Vielzahl von großen und kleinen Staaten möglich gewesen ist. Und da ist zweitens das Faktum, dass die EU als Machtzentrum nicht alle Kompetenzen an sich gezogen hat und dadurch in Gefahr gerät, zu einem „Monsterstaat“ zu entarten, sondern dass sie gemäß dem Subsidiaritätsprinzip nur jene Kompetenzen erhalten hat, die von ihren Gliedstaaten nicht weit- aus effektiver ausgeführt werden können. Und dazu kommt drittens zwangsläufig noch ein weiterer Effekt, der für die internationalen Beziehungen nicht unerheblich sein dürfte: Als kontinentales Machtzentrum ist die EU an die „Kette ihrer Gliedstaaten“ gelegt worden und kann so eher vor abenteuerlichen „Weltbeglückungsmissionen“ bewahrt werden.

Die Schaffung von Weltreichen bzw. von Imperien ist bislang nur mittels Eroberungen vollzogen worden. Andere Völker wurden gewaltsam gezwungen oder, wie etwa im Falle von Österreich, durch Heiraten zwischen den Herrschenden dazu gebracht, ein integraler Teil einer größeren Einheit zu werden. Auf diese Weise war sichergestellt, dass sie nicht in der Lage waren, die größere Einheit wieder zu sprengen. Ganz anders geht dagegen eine Union vor. Sie setzt auf die Freiwilligkeit des Zusammenschlusses und eröffnet, wie im BVE im Art. 61 vorgesehen, den Gliedstaaten die verfassungsrechtliche Möglichkeit, die Union jederzeit wieder zu verlassen, wenn die Zugehörigkeit nicht in ihrem Interesse liegt. Die Existenz von lebensfähigen, kraftvollen und selbstbewussten Staaten ist demnach geradezu eine Voraussetzung der Schaffung einer Union. Ihre Erhaltung, ihr Schutz und ihr Gedeihen liegen im Interesse der Union – ganz und gar anders als das bei Imperien, die auf der Unterdrückung von allen separaten Machtzentren in ihrem Innern beruhen, der Fall ist. Die Austrittsklausel aus der EU ist vom Präsidenten des Brüsseler Verfassungskonvents, Valéry Giscard d’Estaing (geb. 1926), mit dem Argument rechtfertigt worden, dass die EU eine Stätte der Zuflucht, nicht aber das Gefängnis seiner Mitgliedstaaten sei.

Diese Umkehrung von imperialen Verfahren hat ihren Grund darin, dass es in einer Union nicht das Zentrum ist, das die Glieder nach seinen Interessen schafft und erhält, sondern dass es die Glieder sind, welche das Zentrum nach ihren Interessen stiften, organisieren und kontrollieren. Ihm werden nur jene Kompetenzen übertragen, die von den Gliedstaaten nicht selbst ausgeübt werden können, weil sie dadurch überfordert würden. Und überdies findet die Politik der Union unter der Regie der Gliedstaaten statt. Sie wird durch die von ihnen personell besetzten Unionsorgane, dem Europäischen Ministerrat, dem Europäischen Parlament, dem Europäischen Gerichtshof und der Europäischen Kommission, kontrolliert. Das ist nur möglich, wenn

eine subsidiäre Machtteilung verfassungsmäßig verankert ist. Nur dadurch, dass die Gliedstaaten und das Zentrum über jeweils eigene Kompetenzen verfügen, im Rahmen derer sie nach eigenem Ermessen frei entscheiden können, ist die Funktionsfähigkeit des Ganzen garantiert.

Wie die horizontale Gewaltenteilung in Legislative, Exekutive und Judikative den Staat nicht handlungsunfähig, wohl aber die Regierenden kontrollierbar gemacht hat; so paralyisiert auch die vertikale Gewaltenteilung zwischen den Gliedstaaten und der Union weder die einen noch die andere, sondern macht die Union zu einem kontrollierten aber gleichwohl selbstständig handelnden supranationalen und internationalen Akteur.

Außer dem Umstand, dass die Union mit der Existenz von Staaten in ihrem Innern vereinbar ist, ihrer sogar in der Vielzahl bedarf, hat die vertikale Gewaltenteilung noch einen anderen Effekt, der für die Union selbst bedeutsam ist. Durch ihre Nichtstaatlichkeit wird verhindert, dass sie in eine Versuchung gerät, der alle Großstaaten, demokratisch wie diktatorisch regierte, in der Vergangenheit ausgesetzt gewesen sind: ihre Kompetenzen unbegrenzt zu vermehren und dadurch zu einem „Monsterstaat“ zu werden. Es ist dies ein Schicksal, dem nicht nur totalitäre Großstaaten ausgesetzt sind. Auch in demokratischen Föderationen, wie in den USA und in der Bundesrepublik Deutschland, ist die Tendenz festzustellen, dass sie auf Kosten ihrer Gliedstaaten immer mehr Kompetenzen an sich ziehen. Aus eigenem Vermögen sind Großmächte weder Willens noch in der Lage, dem Machtkonzentrationsprozess Einhalt zu gebieten. Ihre eigene Dynamik, ohne die sie meinen, nicht existieren zu können, erzwingt ihre permanente Besitzvermehrung, sowohl nach innen wie nach außen.

Das Beispiel der Schweiz bestärkt die Vermutung, dass diese Gefahr nur dadurch abzuwenden ist, wenn und insofern die Gliedstaaten verfassungsmäßig das letzte Wort über die Kompetenzverteilung haben. Anderenfalls, wenn eine Föderation sich als Staat versteht und die Kompetenz-Kompetenz für sich in Anspruch nimmt, ist der interne Konzentrationsprozess aufstrebender Großmächte unmöglich zu stoppen. Bei der subsidiären Organisationsform der nichtstaatlichen EU besteht diese Gefahr jedenfalls nicht.

Zu diesem Charakteristikum der EU, ihrer „Monsterstaat-Immunität“, gesellt sich noch ein weiterer Vorzug. Lange haben wir uns eingeredet, dass nur Diktaturen imperialistische Ambitionen haben. Seit kurzem jedoch haben wir gelernt, dass auch Demokratien sich, wenn sie dazu in der Lage sind und dem Drang der „Weltbeglückung“ erliegen, auf gewaltsame außenpolitische Abenteuer einlassen. Eigentlich muss es heißen, dass wir eben dies wiedergelernt haben; denn es darf ja doch nicht vergessen werden, dass die athenische Demokratie zur Zeit des Perikles im 4. Jahrhundert vor und auch die englische Demokratie im 19. Jahrhundert nach der Zeitwende zur Zeit von Benjamin Disraeli (1804–1881) und William Gladstone (1805–1898) imperialistischen Ambitionen ganz und gar nicht abgeneigt gewesen sind. Wie können sie verfassungsmäßig verhindert werden?

Ich fürchte, dass im Falle eines „demokratischen Imperialismus“ nur eine zusätzliche vertikale Gewaltenteilung Rettung versprechen oder doch jedenfalls eine nur schwer zu überspringende Hürde darstellen würde. Ich stelle mir jedenfalls vor, dass es nicht zum Irak-Krieg gekommen wäre, wenn über den Einsatz us-amerikanischer Streitkräfte nicht allein der us-amerikanische Präsident zu entscheiden gehabt, sondern auch der US-Senat, also die Mehrheit der 50 Staaten der USA, ein Wort mitzureden gehabt hätte. Worauf es mir dabei ankommt, ist, dass es durch eine Rückverlagerung der Entscheidungsgewalt über Krieg und Frieden von den Zentren der Weltmächte zu ihren Gliedstaaten bedeutend schwieriger sein würde, internationale Interventionen einzelner Großmächte in Gang zu setzen. Warum?

Einfach deshalb, weil die Gliedstaaten andere Prioritäten als Weltmächte haben. Insofern würden subsidiäre Unionen aller Wahrscheinlichkeit nach eher als souveräne Weltmächte in den internationalen Beziehungen friedensstiftende und -erhaltende Wirkungen zeitigen.

Was ansonsten noch, über die hier behandelten Strukturfragen hinaus, zu den Stärken der EU als einer Unions-Organisation neuer Art gezählt werden kann, sind natürlich: ihr einmaliger wirtschaftlicher Erfolg, durch den sie zur größten Handelsmacht der Welt geworden ist, und ihre Währung, der Euro, mit dem sie dem Dollar als internationale Leitwährung erfolgreich Paroli geboten hat; ihre enorme Attraktivität, die sich in ihrer Erweiterung von sechs Mitgliedern im Jahre 1952 auf 27 im Jahre 2007 niedergeschlagen hat; ihre Ausdehnungsmöglichkeit auf nahezu eine halbe Milliarde Bürger sowie ihr positives internationales Ansehen, das ihr, vor allem im Vergleich mit anderen Weltmächten, mit den USA, mit China und Russland, den Ruf eines „benevolent actor“ eingebracht hat¹⁰. Aber zu diesen und anderen möglichen Vorzügen der EU, die sie weitgehend ihrer spezifischen Organisationsform verdankt, kommen etliche ihrer offensichtlichen Nachteile. Das lässt sich nicht verheimlichen.

Die potentiellen Schwächen der EU

Die größten konstitutionellen Nachteile der EU bin ich geneigt, darin zu erblicken, dass sie, erstens, bislang nicht als kraftvoller, sondern vielmehr als blasser, ja, als geradewegs zu „negierender internationaler Akteur“ in Erscheinung getreten ist; und dass sie, zweitens, durch die Vielzahl ihrer Souveräne ein überaus wackliges, um nicht zu sagen, ein „wenig Vertrauen erweckendes Fundament“ besitzt. Was ist zu diesen beiden Mankos zu sagen?

Was die nachweisbare Handlungsunfähigkeit als internationaler Akteur der EU betrifft, so ist darauf hinzuweisen, dass es sich dabei keineswegs um einen angebo-

¹⁰ Vgl. dazu u.a. D. Messner, *The European Union – Protagonist in a Multilateral World Order or Peripheral Power in the “Asia-Pacific” Century*, IPG 2007, Nr. 1, p. 12ff.

renen Geburtsfehler handelt, sondern dass dafür allein die bisherige Unfertigkeit der EU verantwortlich ist. Sie hat zu der internationalen „Unmündigkeit“ der EU geführt. Ihre Unvollendetheit besteht vorzüglich darin, dass die Außen- und Sicherheitspolitik der EU noch nicht „vergemeinschaftet“ worden, sondern vorerst immer noch in der Kompetenz der europäischen Nationalstaaten verblieben ist. Über dieses Manko können auch alle Beschönigungen, die sich in den bisherigen EU-Verträgen in Form von Wünschen und Forderungen niedergeschlagen haben, nicht hinwegtäuschen. Solange gilt, was im Art. I-40,6 BVE steht, dass Entscheidungen des Europäischen Rates in Bezug auf die EU-Außen- und Sicherheitspolitik prinzipiell „einstimmig“ zu beschließen sind, ist die EU unfähig, mit einer Stimme zu sprechen. Das aber heißt, dass die EU-Mitgliedstaaten in diesem sie schlechterdings alle einzeln überfordernenden Bereich nach wie vor nach eigenem Ermessen und Belieben handeln können – und das ja auch ganz ungeniert und zum Teil gewohnt rücksichtslos tun.

Die Wirkung ist naturgemäß die gleiche, als wenn die Außenpolitik der USA von ihren 50 Gliedstaaten individuell bestimmt würde. Und das wird im Fall der EU auch so bleiben, bis auch diese Domäne der Mitgliedstaaten „vergemeinschaftet“ worden ist. Erst dann wird man im Ernst von einer einheitlichen Außen- und Sicherheitspolitik der EU sprechen können. Das ist genauso sicher, wie dass die von der Europäischen Zentralbank in Frankfurt am Main getroffene Entscheidung über die Höhe des Zinssatzes in allen Euro-Staaten gilt und auch respektiert wird.

Was nun das zweite Manko der EU, ihre Souveränitätsvielfalt, betrifft, so ist zunächst einmal einzuräumen, dass ihre Pluralität in der Tat ungewöhnlich, exzeptionell ist. Wir haben uns dann gewöhnt, dass ein Monarch oder Diktator souverän sein kann. Wir haben es auch dahingebacht, dass die Souveränität bzw.

die oberste Gewalt entpersonalisiert wird, entweder, wie es in vielen Verfassungen der Welt so schön heißt, vom Staat oder aber vom Volk „ausgeht“. Was anderes als unsere Gewohnheit und unsere Unerfahrenheit steht dem entgegen, dass die Souveränität nicht nur von einem Volke, sondern auch von mehreren Völkern ausgeübt werden kann? Genauso, wie die horizontale Gewaltenteilung in Exekutive, Legislative und Judikative die Souveränität nicht außer Kraft gesetzt, sondern nur modifiziert und damit kontrollierbar gemacht hat; genauso hebt auch eine vertikale Gewaltenteilung in Zentrum und Gliedstaaten die Souveränität nicht auf, sondern modifiziert sie nur und macht sie auch in Gemeinschaften von kontinentalen Ausmaßen praktikierbar. Alles hängt davon ab, ob und wie die staatliche Souveränität legitimer Weise, d.h. mit der Zustimmung der einzigen Instanz, die es dafür gegenwärtig in der EU gibt, nämlich der in ihr vertretenen Staatsvölker, zusätzlich auch vertikal aufgeteilt wird – mit dem Placet ihrer verfassungsmäßigen Inhaber.

Die Rechnung aufs Exempel ist in der EU in den politischen Bereichen, in denen eine vertikale Gewaltenteilung zwischen dem Zentrum und den Gliedstaaten vorgenommen worden ist, also in Wirtschafts- und Währungsfragen, erfolgreich gewesen. Es ist nicht einzusehen, weshalb eine solche Gewaltenteilung nicht auch im Hinblick

auf die Innen- und Kulturpolitik ebenfalls gelingen sollte. Was insbesondere für eine solche Teilung spricht, ist, dass Großstaaten von kontinentalen Ausmaßen, wenn sie auf eine monopolisierte Souveränität bestehen, diese nach innen grundsätzlich nur durch zentrale Maßnahmen umsetzen können, damit aber die ethnischen und spezifischen Interessen der Mitgliedstaaten zwangsläufig negieren. Das führt dazu, dass bei ihrer Durchsetzung die bestehende Vielfalt beschädigt, die gesetzliche Gleichmacherei mehr und mehr unerträglich, die ökonomische Effizienz nach und nach erstickt wird und die Dynamik der gesellschaftlichen Entwicklung schließlich ganz zum Erliegen kommt – wie zuletzt in der imperialen Sowjetunion geschehen; wie unlängst von neo-imperialen Russland in Tschetschenien vorexerziert; und wie derzeit von der bevölkerungsstärksten Weltmacht, von China, in Tibet zu beobachten.

Es ist die Angst vor ihrem Zerfall, Heike Holbig sagt, vor ihrer „Balkanisierung“¹¹, welche imperiale Großmächte multi-ethnischer Façon zwingt, dass einzige Mittel anzuwenden, das ihnen verfassungsmäßig zur Verfügung steht, administrative oder brutale Gewalt, um Auflösungstendenzen im Keime zu ersticken. Sie sind von ihrer Natur, ihrem eigenen imperialen Selbstverständnis her zu Kompromissen in der Souveränitätsfrage nicht in der Lage.

Diese ihre Kompromisslosigkeit aber führt früher oder später zwangsläufig zur Sprengung der politischen Einheit, wie an vielen alten und auch jüngsten Imperien zu beobachten gewesen ist, die nur durch Gewalt zusammengehalten werden konnten und können. Dem ist nur zu entgehen, wenn die staatliche Souveränität nicht nur horizontal, sondern auch im Sinne der Subsidiarität vertikal geteilt und entsprechend legitimiert wird. Soviel ist jedenfalls gewiss: Nur wenn die Organisationsform einer subsidiären Union, wie der EU, nach innen besser aufgestellt, also stabiler, und nach außen angemessener, also flexibler, zu reagieren in der Lage ist, als alte Weltmächte es waren und sind, wird ihr die Zukunft gehören.

Die subsidiäre Union als Modell supranationaler Organisationen

Insofern ist die von der EU praktizierte horizontale wie vertikale Teilung der staatlichen Souveränität das Gebot aller kommenden Weltmächte, wenn sie auf der Suche nach einer zeitgemäßen, praktikablen und legitimen Organisationsform sind. Es gibt, auf lange Sicht gesehen, wohl andere, aber keine bessere. Was auf den ersten Blick hin als abenteuerlich erschien und den Verdacht der Anarchie erweckte, die vertikale Teilung der Souveränität und ihre Aufsplitterung in mehrere Akteure, erweist sich nachgerade als Lebensversicherung für großräumige, supranationale politische Gemeinschaften.

¹¹ H. Holbig, *China fürchtet die Balkanisierung*, „Focus“, 31. März 2008, S. 167.

Das dabei zur Anwendung kommende Prinzip der Subsidiarität erfüllt zwei Bedingungen: Es ermöglicht den freiwilligen Zusammenschluss von auch fürderhin ihres Staatscharakters nicht beraubter politischer Gemeinschaften; und es beschafft der Union die erforderliche Legitimität, der sie zu ihrer Existenz unbedingt bedarf. Diese Voraussetzungen erst gestatten es, wenn man so will, eine Union wahrhaft „Vereinigter Staaten“ zu gründen, ohne die Souveränität ihrer Mitglieder auf dem Altar eines Superstaates, irrtümlich Föderation genannt, zu opfern. Dies eben ist das Schicksal der „Vereinigten Staaten von Amerika“ wider ihrem Willen aber im Einklang mit den Erfordernissen des westfälischen Zeitalters gewesen: Die Union der us-amerikanischen Staaten hat als politische Einheit Staatscharakter erhalten, den ihre Mitgliedstaaten verloren haben. Die EU kann, wenn sie Glück und die Kraft dazu hat, eine neue politische Organisationsform kreieren und damit ein neues Zeitalter einläuten, zu dem das französisch-deutsche Gemeinschaftswerk der Montan-Union von Robert Schuman und Konrad Adenauer vielleicht doch nicht ganz zufällig, sondern im Einklang mit den Erfordernissen der Zeit den Anstoß gegeben hat.



Neutralität und Selbstbefreiung in den Konzepten des politischen Exils aus Mitteleuropa

Nach den Jahren 1947/1948 (respektive schon nach 1945) konzentrierten sich namentlich in Frankreich, Großbritannien und Vereinigten Staaten die politischen Exilanten, die vor dem kommunistischen Regime (oder vor der sowjetischen Besatzungsmacht) flohen. Unter diesen schufen eine spezifische Gruppe die ehemaligen hochpositionierten Persönlichkeiten der Außenpolitik und Diplomatie aus den mitteleuropäischen Ländern, sowie auch Kenner der internationalen Beziehungen, inklusive der Wirtschaftsbeziehungen, und Spezialisten für Problematik der internationalen Sicherheit.

Im Gegenstand angesichts den einfachen „Politikern ohne Macht“,¹ die nicht selten nur seine Rückkehr in seine ursprünglichen politischen Posten erwarteten, diese Leute waren kreative Persönlichkeiten, wirkliche Analytiker, die auch neue Fragen der internationalen Beziehungen zu stellen fähig waren und zu lösen prüften.

Aus den polnischen Exilanten muss man vor allem hervorragende Persönlichkeit Edward Raczyński, des polnischen Ambassadors in Großbritannien (1934–1945) und des amtierenden polnischen Außenministers (1941–1943) nennen. Oberst Roman Michałowski agierte als Kenner der Sicherheitsproblematik und Bindeglied zwischen polnischen ungarischen, tschechoslowakischen und rumänischen Exilanten. Aus den tschechoslowakischen Exilanten wurde zum prominenten politischen Analytiker Hubert Ripka, der Außenhandelsminister vor Februar 1948 und amtierende Außenminister während des Krieges. Diplomat Josef Korbel² diente als tschechoslowakische Ambassador (1945–1947) in Belgrad, dann (1947–1948) als Mitglied der Kaschmir-Kommission von UNO, seit 1949 als Professor University of Denver. Wirtschaftsspezialist Pál (Paul) Auer war in der Zwischenkriegszeit Obmann der ungarischen

¹ So leicht böswillig hat der tschechoslowakische Exilhistoriker sein Buch genannt: B. Čelovský, *Politici bez moci. První léta exilové Rady svobodného Československa. Šenov u Ostravy*, Tilia 2000.

² Vater von Madeleine Albright.

Sektion der Paneuropa Bewegung und nach dem Krieg (1945–1947) Ambassador in Frankreich, Grigore Gafencu war u. A. (1928, 1938–1940) rumänische Außenminister.

Diese Analytiker begannen ihre Arbeit schon 1948. Anstatt den Streiten der „Politiker ohne Macht“ (die wesentlich die politische Aktivität der Exilorganisationen weitreichend belasteten und beschädigten), diese Analytiker unternahm seine ersten Untersuchungen in den Fragen „Was verläuft unter der Herrschaft der Sowjetunion und der Kommunisten in den mitteleuropäischen Ländern“, später auch „Was tun nach dem Fall des Kommunismus“, usw. Zur ersten institutionalisierten Form wurden sog. „Tuesday Panels“³ unter Leitung von Grigore Gafencu.

Was betrifft die Analysen in Dimension „Mitteleuropa in Europa“ und „Mitteleuropa und internationalen Beziehungen“, wertvolle Untersuchungen entwickelte „Mid-European Studies Center“ in New York,⁴ finanziert vom amerikanischen Free Europe Committee in Form der konkreten Grants oder Stipendien. Seit 1951 agierte in dieser Richtung in Westeuropa die Kommission für Ostmitteleuropa⁵ der Europäischen Bewegung. Durch Tätigkeit konkreter Persönlichkeiten, wie z. B. eben Ripka oder Gafencu waren, funktionierten praktischen Verbindungen beider Organisationen.

Aus Mitteleuropa stammenden Spezialisten in internationalen Beziehungen besaßen auch Posten auf den amerikanischen Universitäten. H. Ripka wurde zum Professor der New York University. J. Korbelt hat das komplette Institut für politische Wissenschaften (samt Zeitgeschichte) auf der Universität Denver begründet und ausgebaut, usw.

Die Resultate und Ergebnisse dieser Analysen sind heute praktisch unbekannt, eben darum, dass diese meistens als „confidential“ oder „strongly confidential“ bezeichnet wurden, also zwar gedruckt oder in einer mehr primitiven Form vermehrt, danach nicht frei verkauft, sondern an konkrete Institutionen eingehändigt. So findet man diese in den öffentlichen Bibliotheken praktisch nicht, nur in Archiven der betreffenden Außenministerien und ähnlichen Behörden und in den privaten Sammlungen, in den Nachlaßfonds, etc.

Für Weitergabe dieser Resultate waren sehr wichtig auch die persönlichen Verbindungen: Für in London lebenden E. Raczynski waren die Türe des britischen Außenministeriums alltäglich für sofortige Besuche und Audienzen geöffnet, ähnlich für Ripka die Türe des französischen Außenministeriums, usw. Ripka unterhielt freundliche Beziehungen auch mit den oppositionellen Politikern, z.B. mit Leader der britischen Liberalen Clement Davies, mit General Charles de Gaulle, usw.

³ Seit 1949 jeden ersten Dienstag im Monat organisierte Diskurse.

⁴ Später „Mid-European Research Institute“ genannt.

⁵ Commission de l'Europe centrale et orientale; Central and East European Commission.

* * *

In den ersten zwei-drei Jahren herrschte in den Plänen des politischen Exils aus Mitteleuropa die Vorstellung, dass die kommunistische Macht einfach bald verfällt. Dann käme alles einfach zurück. Jedoch seit Ende 1950 entstanden Analysen über die verlaufenden wesentlichen Umstellungen der Wirtschaft und der sozialen Zustände. Darum kamen die Fragen über die Form der Transformation nach dem Fall des Kommunismus und erste konkreten Analysen und Projekte.

Dagegen über die Form des Falls des Kommunismus überwog schon in der zweiten Hälfte 1949 die Hoffnung in den Aufbruch des Krieges zwischen Ost und West. Infolge des Krieges kommt u.A. die Befreiung der Länder Ostmitteleuropas. Während des Korea-Krieges wurden solche Erwartungen noch mehr festgestellt. Erst zu Ende des Korea-Krieges wurden Argumente solcher Art angenommen, dass ein Ost-West Krieg die totale Verwüstung Mitteleuropas bringen sollte und das solcher Preis für die Befreiung unannehmbar würde (desto weniger bei Ausnützung von Kernwaffen). Die Antwort auf die Frage „Wie konkret kommt die Befreiung?“ musste man anderswie lösen.

Stalins Tod und streite der Thronfolger in der Sowjetunion öffneten eine neue Hoffnung: Die momentane Schwäche der Sowjetunion auszunützen, um die Befreiung ohne Krieg zu gewinnen. Roman Michałowski, der durchlaufend zu einem von Hauptbindegliedern zwischen polnischen und tschechischen Exilexperten wurde, unterstützte im Frühling 1953 Edward Raczyński wie auch Hubert Ripka, das Thema der Selbstbefreiung unter neuen Bedingungen zu verarbeiten.

Noch im Frühling diskutierte Ripka mit Michałowski die Zweckmäßigkeit, das Thema der Neutralisierung des in baldiger Zukunft vereinigten Deutschlands mit Neutralisierung ganz Ostmitteleuropas eng zu verbinden. Eben dies wäre vorteilhaft vom Standpunkt des generellen Zieles, d.h. Befreiung Ostmitteleuropas von der Herrschaft der Sowjetunion, sowie auch vom Standpunkt der aktuellen Taktik, d.h. das Thema Ostmitteleuropas in die Schlüsselproblematik der internationalen Verhandlungen einzugliedern.⁶

Ripka in seiner Rede für Plenum des Rates der freien Tschechoslowakei im Mai 1953 hat u.A. aufmerksam gemacht, dass die sowjetische Politik in der „deutschen Frage“ systematisch die Entfaltung des deutschen Nationalismus und Provozieren des deutschen Nationalismus gegen die Westmächte folgt.

Die beste Variante für Sowjetunion würde die Veränderung des vereinigten Deutschlands in den engen Verbündeten oder noch besser in einen Satelliten. Wenn die Sowjetunion parallel zum Inhaber von Polen, Baltikum, Tschechoslowakei, Ungarn, Rumänien, Bulgarien und Albanien bleibt, so gewinnt die Sowjetunion das entscheidende Machtübergewicht über das ganze Europa.

⁶ Z. B. Brief von Michałowski an Ripka vom 10. Mai 1953. Archiv des Instituts für Zeitgeschichte (Ústav pro soudobé dějiny) der Akademie der Wissenschaften der Tschechischen Republik, Prag, Fonds Hubert Ripka, Kart. 7, Nr. inv. 00324.

Darum im Interesse der Tschechoslowakei und aller ostmitteleuropäischen Nationen steht das baldige Übereinkommen mit der deutschen Demokratie. Dazu stellte Ripka noch anderes Prinzip: Bloße demokratische Vereinigung Deutschlands bringt für Stabilisierung Europas eigentlich nichts, sogar für die Sicherheit selbes Deutschlands wäre es ungenügend. Mit Vereinigung Deutschlands muss man Anforderung an freien und geheimen Wahlen in den Ländern Mittel- und Südosteuropas unteilbar verbinden. Das hieße zugleich die Resignation Sowjetunions entgegen den Satellitenregimes.⁷

Parallel hat Ripka zwei Memoranda an amerikanische State Departement eingeliefert. Hier stellte er die Perspektive der Neutralisierung des vereinigten Deutschlands und der Garantien, die die Umwandlung Deutschlands in einen Satelliten Sowjetunions ausschließen würden. Dies verband Ripka mit Prinzip: Auf die sowjetische Anforderung für Neutralisierung Deutschlands mit Anforderung der Neutralisierung des ganzen Raumes zwischen Rhein und der Westgrenze Sowjetunions nachdruckvoll zu antworten.⁸

Bisher handelte es um Ripkas Skizzen. Erste durchgearbeitete Version des neuen Ripkas Konzeptes erschien zu Ende Sommer 1953 und in Form eines Memorandums wurde diese an die Staatsmänner des Westens eingeliefert.⁹ Hier wurde als Kern These über Interdependenz der „deutschen Frage“ mit dem „Problem Mitteleuropa“ festgestellt.

Ripka hat vorgelegt, um die Westmächte für einander gebundene Lösung folgender wichtiger Fragen behilflich wären: Vor allem sollte man den Vertrag über die Unabhängigkeit Österreichs beschließen.

Dann alle militärischen Truppen der Westmächte aus Deutschland und zugleich alle sowjetische Truppen aus Ostdeutschland, Polen, Ungarn, Rumänien und Bulgarien sollte man zurückziehen.

Die Armeen des vereinigten Deutschland sollten limitiert werden, parallel würde man die bewaffneten Kräfte aller Länder Mitteleuropas und Balkans reduzieren.

⁷ H. Ripka, Pro dohodu s německou demokracií (datiert New York, 24. Mai 1953). Archiv des Instituts für Zeitgeschichte der Akademie der Wissenschaften der Tschechischen Republik, Prag, Fonds Hubert Ripka, Kart. 25, Nr. inv. 00763.

⁸ H. Ripka, Memorandum on the Politics of West towards the Soviets after the Stalin Death (datiert 15. April 1953; bezeichnet „confidential“). Archiv des Instituts für Zeitgeschichte der Akademie der Wissenschaften der Tschechischen Republik, Prag, Fonds Hubert Ripka, Kart. 27, Nr. inv. 00917; H. Ripka, Memorandum on a Peace Offensive of the Western Democracies. Eisenhower Adress (datiert 20. April 1953; bezeichnet „confidential“). Archiv des Instituts für Zeitgeschichte der Akademie der Wissenschaften der Tschechischen Republik, Prag, Fonds Hubert Ripka, Kart. 27, Nr. inv. 00918.

⁹ H. Ripka, Mémoire sur le problème allemand et la politique de libération (datiert: Paris, 8. September 1953; bezeichnet: „confidential“). Archiv des Instituts für Zeitgeschichte der Akademie der Wissenschaften der Tschechischen Republik, Prag, Fonds Hubert Ripka, Kart. 25, Nr. inv. 00765.

Deutschland sollte neutralisiert werden, mit Verpflichtung für befristete Zeit mit keiner Großmacht jedwede Allianz zu beschließen. Analogisch würden Finnland, Polen, Tschechoslowakei, Österreich, Ungarn, Rumänien, Bulgarien, Jugoslawien und Albanien neutralisiert werden.

Die Grenze Deutschlands würde garantiert und durch Friedensvertrag (unter Teilnahme von vier Großmächte, Italien und jener Nachbarn Deutschlands, die während des Krieges zum Opfer Deutschlands würden) fixiert werden. Zugleich Deutschland wäre unter Kontrollinstituten verpflichtet, die territoriale Integrität seine Nachbarn zu respektieren.

Die freien Wahlen in allen Ländern Mitteleuropas und Balkans verliefen, danach würden die demokratischen Regierungen installiert.

Ripka hat zugleich stark aufmerksam gemacht, dass die eventuelle Vereinbarung der Westmächte mit der Sowjetunion über Vereinigung Deutschlands im Austausch für Freigabe der Länder Ostmitteleuropas dem Willen und Unwillen der Sowjetunion die endgültige Anerkennung der sowjetischen Dominanz über diesen Ländern hieße.

Ripka empfiehlt wieder die momentane Schwäche der Sowjetunion auszunützen, und auf sowjetische Anforderung von Neutralisierung Deutschlands ein Kontraforderung für Neutralisierung des ganzen Mitteleuropas stellen. Eben solchen Plan könnte man derzeitig für die Sowjetunion als vorteilhaft für sie und zugleich als einen ehrenhaften und eleganten Ausgang aus ihrer momentanen Schwierigkeiten geben, samt mit Sicherheitsgarantien.¹⁰

Raczyński dann nachdruckvoll unterstützte Ripkas Bemühung das Thema „Liberation by Way of Neutralisation“ zu bearbeiten. Auch für Raczyński wurde dies nicht zum Selbstzweck, auch andererseits nicht zur bloßen Andeutung einer Hoffnung. Zum Ziel wurde die Freiheit und zukünftige Prosperität der Völker zwischen Ostsee und Mittelmeerraum zu garantieren.¹¹

In der Fassung von Fedor Hodža¹² erzielte man die Garantien für Sicherheit der Nationen Mitteleuropas, Garantien für Menschenrechte und Bürgerfreiheiten und Garantien für Wirtschaftserneuerung und für Neustart des wirtschaftlichen Wachstums miteinander eng zu verbinden.¹³

Die globalen Zustände im 1955 schienen für die Exilanalytiker als außerordentlich günstig.

¹⁰ H. Ripka, *Avant la conférence des Quatre*, „Revue générale belge“, juin 1955, S. 1ff.; H. Ripka, *Comment libérer les pays satellites*, „Demain“ 1956, No. 31 (12.–18. juillet).

¹¹ Brief von Raczyński an Ripka vom 30. September 1953. Archiv des Instituts für Zeitgeschichte der Akademie der Wissenschaften der Tschechischen Republik, Prag, Fonds Hubert Ripka, Kart. 8, No inv. 00398.

¹² Hodža Junior, Sohn von Milan Hodža (lebte 1912–1968). Mitglied des Vorstands des Rates der Freien Tschechoslowakei.

¹³ F. Hodža, *Má středná Európa budúcnost?* [Gibt es eine Zukunft für Mitteleuropa?], [in:] *Hlas Československa* [Monatsheft des Rates der Freien Tschechoslowakei], New York 1954, T. 4, Nr. 1–2, S. 8ff.

* * *

Zum Gipfel Ripkas Analysen dieser Zeit wurde Text *Politik der Selbstbefreiung der unterworfenen Nationen Europas*.¹⁴ Text stellt die am meisten systematisierte Erklärung „Ripkas Plan“ vor. Diesmal kalkuliert man vor allem mit inneren Kräften der unterworfenen Nationen, die zum Widerstand gegen die sowjetische Herrschaft aufstehen werden.

Politik der Selbstbefreiung wird zum langzeitigen Prozess, unter den stufenweise vollkommenen Zielen. Jedoch auch Koordination mit Westen, respektive die Hilfe Westens wird erwartet, namentlich in Richtung konkreter Variante: Die Moskauer Führer können eventuell auch Erkenntnis erzielen, dass man auf der Westgrenze Sowjetunions freie, zur Mitarbeit bereite Nachbarn zu bekommen, anstatt den unruhigen und trotzig Satelliten, die schon zu große Belastung für Sowjetunion heißen, mehr vorteilhaft wäre.

Deutsche Frage wird diesmal noch enger mit Ostmitteleuropaproblem gebunden, und zwar in Erwartung, dass die Weise, durch die Deutschland vereinigt werde, soll die Stellung Ostmitteleuropas wesentlich beeinflussen, und umgekehrt, der Stand der Freiheit oder der Stand der Abhängigkeit dieser entgegen Moskau werde kräftig die Entwicklung der deutschen Politik bestimmen, inklusive die Bedrohung für selbe Unabhängigkeit Deutschlands.

Normen für die Neutralität Deutschlands wurden diesmal von Ripka nicht so streng mehr formuliert: Deutschland sollte in Verteidigungssachen mit anderen Großmächten (konkret z. B. in der Größe seiner Armee) gleichberechtigt werden. Die Länder Mittel- und Südosteuropas würden zur Politik der Neutralität nach dem österreichischen (eventuell finnischen) Vorbild verpflichtet, unter internationalen Garantien des Neutralitätsstatuts.

Seit Anfang 1957 brachte Ripka auch neue Ausrechnung mit Erfahrungen des Jahres 1956. Auf der Sitzung der Mittel- und Osteuropakommission der Europabewegung im Januar 1957 hat er unterstrichen, dass man offenbar bewies, dass die kommunistischen Regimes in Satellitenländern nur infolge der direkten Unterstützung seitens Sowjetunion überleben können. Daneben ist evident, dass bei konkreten Bedingungen auch eine offene Revolte gegen totalitäres Regime möglich ist und die „Selbstbefreiung“ erfolgreich sein könnte.¹⁵ Sofort folgte Ripkas Präsentation der

¹⁴ H. Ripka, Self-Liberation Policy of the Captive European Nations [datiert: Oktober 1956]. Archiv des Instituts für Zeitgeschichte der Akademie der Wissenschaften der Tschechischen Republik, Prag, Fonds Hubert Ripka, Kart 16, Nr. inv. 00709.

¹⁵ H. Ripka, La crise de l'empire soviétique (datiert: Paris, 19. Januar 1957). Archiv des Instituts für Zeitgeschichte der Akademie der Wissenschaften der Tschechischen Republik, Prag, Fonds Hubert Ripka, Kart. 25, Nr. inv. 00781.

Problematik für Rat der Freien Tschechoslowakei,¹⁶ sowie auch das Außenministerium Frankreichs, usw.

Weitere Innovationen folgten seit Februar 1957. Ripka akzentuierte Erkenntnis, dass auch die Armeen der Satelliten sich in Krisenmomenten als für Sowjets unbenutzbar nachweisen; die Sowjets sind fähig die Macht in Ostmitteleuropa einzig durch Kraft der Sowjetarmee erhalten, dazu reiht sich die wirtschaftliche Instabilität der kommunistischen Länder. Daher kommt Ripkas Warnung, dass die sowjetischen Machthaber eben in diesem letzten effektiven Machtinstrument den Ausgang suchen werden; d.h. sie werden eine neue Runde der Ausrüstung beginnen und alles für die militärische Sicherung ihrer Positionen im ostmitteleuropäischen Raum mobilisieren. Daher herausgehende neue Bedrohung für den Westen sei nur durch einen globalen Plan lösbar, d. h. eine vereinigte Lösung der Europaprobleme, der Mittelostensprobleme und der Fernostensprobleme.

Für Europa braucht man diesmal nach Ripkas Meinung ein integriertes Gesamtplan. So konkret die „deutsche Frage“ als selbständige Frage ist unlösbar, usw.; man braucht nicht nur die „deutsche Frage“ mit „Ostmitteleuropaproblem“ einander eng zu verbinden, sondern diese auch mit der Frage der Sicherheit für selbes Westeuropa und Sicherheitsgarantien für Russland am engsten zu verbinden. Eben unter solcher Lösung gewinnt der breite Band der neutralisierten Staaten in Mitteleuropa seinen Sinn und seine Funktionalität.¹⁷ Zur Form der Neutralität konkretisierte Ripka die absolute Präferenz für österreichische Form; die finnische Form wurde nach Erfahrungen vom 1956 als andere Form der Satellitisierung verstanden.¹⁸

Im August 1957 versandte E. Raczyński sein Memorandum *The Defence of the West*. Hier warnte er, dass das Band der Länder Ostmitteleuropas, die unter der direkten Kontrolle der Sowjetunion stehen, parallel mit Entwicklung der neuen Waffensysteme, mehr und mehr zur Zone der extremalen Unsicherheit für die Länder Westeuropas wird. Daher kommt schon die direkte Bedrohung, die seitens Westens noch nicht reflektiert wird. Jede Verhandlung des Westens mit der Sowjetunion, der

¹⁶ H. Ripka, Před novým jednáním s Moskvou? (datiert: London, 30. Januar 1957; bezeichnet: streng confidentiel). Archiv des Instituts für Zeitgeschichte der Akademie der Wissenschaften der Tschechischen Republik, Prag, Fonds Hubert Ripka, Kart. 28, Nr. inv. 00966.

¹⁷ Inklusive Garantien gegen eine Satellitisierung Deutschlands, gegen „Rapallisierung“ Deutschlands, eben so gegen Isolierung Russlands, usw.

¹⁸ H. Ripka, [Manuskript des Vortrags auf Magdalen College, Oxford, für Eastern Europe Club. Datiert: 5. Februar 1957]. Archiv des Instituts für Zeitgeschichte der Akademie der Wissenschaften der Tschechischen Republik, Prag, Fonds Hubert Ripka, Kart. 18, Nr. inv. 00727; Memorandum on the Support of Western Democracies to the Captive Nations of Central and Southeast Europe. Archiv des Instituts für Zeitgeschichte der Akademie der Wissenschaften der Tschechischen Republik, Prag, Fonds Hubert Ripka, Kart. 27, Nr. inv. 00929.

eine Anerkennung der sowjetischen Einflusszone in Ostmitteleuropa zufolge käme, bringt noch erweiterte Bedrohung für Westeuropa.¹⁹

Im Herbst 1957 summierte Ripka sein Plan als generelles Plan für Europa in Exposé²⁰ für politisches Komitee von ACEN²¹ und für seine unerwartet nachgelassene Schrift.²² Ripka erwartete, dass die Diktaturen des sowjetischen Typus in Diktaturen des militärischen oder polizeilichen Typus mehr und mehr verwandeln werden, unter graduierten Aversionen der Bevölkerung. Parallel dokumentierte er die wieder aufwachsende Anziehungskraft der Idee der Neutralisierung und den wesentlichen Einfluss dieser auf die politischen Launen nicht nur in Ungarn, sondern auch in Polen, Tschechoslowakei und Rumänien. Dazu stellte er die Entwicklungsperspektive des Bandes von neutralisierten Ländern Ostmitteleuropas in ein System der supranationalen (wirtschaftlichen sowie auch politischen) Organisation.

* * *

Aufbau des Berliner Mauers wurde für Exil zum Symbol der langdauernden Konservierung des Kräfteverhältnisses zwischen Ost und West. Dazu ein Teil der Exilanalytiker lebte nicht mehr, andere waren schon zu alt. Jedoch die „Pause“ in den 60er Jahren hieß keine Resignation. So z.B. die jüngere Generation bearbeitete neue Analysen über Stand und Entwicklungstrends der Wirtschaft, Kultur, usw. in den Ländern Ostmitteleuropas,²³ aber die Perspektive der Befreiung betreffend, musste man warten.

* * *

Neue Gelegenheit schien zu Ende der sechziger zu kommen. Sowjetunion wurde durch die Streite innern der Machtspitze und durch den Zerfall des Weltkommunis-

¹⁹ E. Raczyński, *The Defence of the West*. Archiv des Instituts für Zeitgeschichte der Akademie der Wissenschaften der Tschechischen Republik, Prag, Fonds Hubert Ripka, Kart. 43, Nr. inv. 01521.

²⁰ H. Ripka, *Memorandum on a Neutral Belt in Central Europe* (datiert: 23. Oktober 1957; bezeichnet: „Confidential. For internal use“). Archiv des Instituts für Zeitgeschichte der Akademie der Wissenschaften der Tschechischen Republik, Prag, Fonds Hubert Ripka, Kart. 27, Nr. inv. 00928.

²¹ *Assembly of Captive European Nations*.

²² H. Ripka, *Eastern Europe in the Post-War World*, London 1961 (namentlich das letzte Kapitel „The World in Transition“). Ripka starb unerwartet anfangs 1958. Die Revidierung des nachgelassenen Manuskripts für den Verleger hat Hugh Seton-Watson (Professor in Oxford) vollendet.

²³ Ein Beispiel für alle: Obergenannte Bogdan Mieczkowski veröffentlichte seine neuen Wirtschaftsanalysen in den prestigevollen Editionen der amerikanischen und britischen Universitäten.

mus geschwächt und durch ihre Außenpolitik in der Welt schwer kompromittiert, der antisowjetische Widerstand wurde in Polen, Tschechoslowakei und teils in Ungarn ausgespitzt, Rumänien und Jugoslawien wollten Unabhängigkeit.

Diesmal wurde zum Hauptinitiator der obengenannte große Europäer der ungarischen Herkunft, Pál Auer. Im 1969 hat er die erste Skizze des Plans zur Errichtung der neutralisierten Zone in Ostmitteleuropa vorbereitet, die als offizielle Vorschlag der ungarischen Delegation in ACEN präsentiert wurde, dann von anderen nationalen Gruppen von ACEN und auch von Pariser Delegation von ACEN unterstützt wurde.²⁴ Auer koordinierte dann die Gruppe von Analytikern des Mid-European Research Institute. In dieser Arbeit hat er offen die Projekte aus den fünfziger Jahren fortgesetzt und weiterentwickelt. Namentlich die Ripkas Analysen in ihrer inneren Logik, sowie auch konkreten Argumentation wurden allseitig ausgenützt und Neubewertet.

Zu wichtigsten neuen Bedingungen in internationalen Beziehungen wurden die folgenden bewertet: Schwächung der internationalen Rolle der Vereinigten Staaten infolge Vietnam-Krieges; neue Rolle der „Sechs“, der EWG als wirtschaftlicher Weltmacht, deren politische Perspektiven noch unklar sind, jedoch seitens Sowjetunion als „wirtschaftliches Flügel von NATO“ vorgestellt wird; neue Rolle der BRD, die aufgrund des vollkommenen „Wirtschaftswunders“ auch das politische Gewicht einer Großmacht stufenweise gewinnt.

Projekt kehrt sich zu „altem“ Raumkonzept „Europa zwischen Deutschland und Russland“ als ob mehr identisch als die Projekte der 50-er Jahre. Statt Neutralisierung Deutschlands kalkuliert man jetzt einfach mit künftiger Vereinigung Deutschlands als Eintritt Ostdeutschlands in das „wahre Deutschland“, d.h. die BRD, inklusive des Anschließens in EWG, usw. Also gegen Ripkas Plan erwartet man keine Neutralisierung für Deutschland selbst; vereinigtes Deutschland soll weiter als integriertes Glied Westeuropas funktionieren.

Die mitteleuropäische Zone sollte kein „cordon sanitaire“, desto weniger einen Nachfolger des Eisernen Vorhangs bringen. Etwas solches gäbe kein Frieden für Mitteleuropa. Die Zone sollte zum Vermittler und Katalysator für die europäische Mitarbeit dienen. Solch ein idyllisches Bild sollte auf realistischen Gründen gefunden werden; es soll als Lösung aktueller Probleme und Bedürfnisse erstehen.²⁵

Europa tendiert zu einer gesamteuropäischen Sicherheitskonferenz; die Rüstungsausgaben sind zu hoch und namentlich die Ausgaben der Staaten des Warschauer Paktes belasten die Wirtschaftsfähigkeit dieser ganz untragbar. Die neuen Runden

²⁴ Minutes of the 19th Meeting of the General Committee of ACEN, July 8, 1970. Archiv des Instituts für Politikwissenschaften [Ústav politických vied] der Slowakischen Akademie der Wissenschaften, Fonds Martin Kvetko, Kart. Korešpondencia, ACEN (im Stand von Ordnen).

²⁵ Neutralized Zone Between Germany and Russia. In: Studies for a New Central Europe, S. 6–8. Archiv des Instituts für Politikwissenschaften der Slowakischen Akademie der Wissenschaften, Fonds Martin Kvetko, Kart. Rukopisy (im Stand von Ordnen).

der Ausrüstung würden keinen höheren Maß der Sicherheit bringen, umgekehrt: Mitteleuropa ist der am meisten gefährlichste Platz der Welt, daher könnte der neue Weltkrieg überraschend aufgehen. Die gewünschte Entspannung auf der Blockgrenze in Mitteleuropa kann man dabei durch keine einfache arithmetische Reduktion der militärischen Kräfte erzielen. Sowjetunion braucht eine Entspannung in Mitteleuropa sehr dringend, und zwar angesichts der vergrößerten Spannung im Fernen Osten; Entspannung würde auch die Lage der Vereinigten Staaten verbessern. Dazu reiht sich Gebrauch der EWG-Mitglieder (eventuell auch anderer Staaten Westeuropas) auch in Ländern Ostblocks effektiven Absatz zu finden; dem entgegen schreitet der Gebrauch der ostmitteleuropäischen Länder und der Sowjetunion die technologischen Innovationen im Westen einzukaufen, und zwar unter günstigen Kreditbedingungen.

Die Auers Gruppe hat einen Vorschlag für Vertrag über die international garantierte Neutralisierung der Zone zwischen Deutschland und Russland vorgelegt. Für Form der Neutralität würde die österreichische Neutralität als Vorbild gestellt, wobei eine Ausnahme das vereinigte Berlin und das Kaliningrad (Königsberg) – Territorium als internationalisierte Zone unter Aufsicht des UNO-Sicherheitsrates bilden. Solcher Vertrag soll die Sicherheit auch für Westeuropa, sowie auch für Sowjetunion garantieren, wobei dieser Vertrag durch weitgehende Maßnahmen von Wirtschaftshilfe Westens zugunsten Ostmitteleuropa und Sowjetunion begleitet werden sollte.²⁶

Die Gruppe kalkulierte, dass infolge der Errichtung der neutralisierten Zone die Sowjetunion selbst jedes Jahr 20 Milliarden USD, andere Länder des Warschauer Paktes noch weitere 15 Milliarden USD ersparen und in die wirtschaftliche Entwicklung überwiesen können. Daneben könnten Länder Westeuropas cca 15-jährigen Entwicklungsplan für Länder Ostmitteleuropas mit cca 30 Milliarden USD unterstützen. Ähnlicher Plan sollte auch der Sowjetunion angeboten werden. Dadurch bekommen die ehemaligen Satelliten und die Sowjetunion nötige neue Technologien, das Lebensniveau der Bevölkerung dieser kann sich dem Westen ziemlich nähern.²⁷

Die Analysen haben auch verschiedene falsche und gefährliche Lösungen erklärt. Die amerikanische Politik werde größtenteils durch unvollkommene, sogar naive Bewertungen der europäischen Sicherheitsproblematik zum falschen Ausweg geleitet, ähnlich auch die Leitung von NATO. Namentlich die direkten Verträge zwischen USA und Sowjetunion würden dann zu typischen Verträgen zum Lasten des Dritten, d.h. der mitteleuropäischen Länder. Als größte Gefahr droht, dass USA fähig wären,

²⁶ *Proposal for an Agreement on the Internationally Guaranteed Neutralization of a Zone between Germany and Russia*, [in:] *Studies for a New Central Europe*, S. 8–12. Archiv des Instituts für Politikwissenschaften der Slowakischen Akademie der Wissenschaften, Fonds Martin Kvetko, Kart. Rukopisy (im Stand von Ordnen).

²⁷ *Proposal for a Supplementary Economic Plan for Central and East Europe*, [in:] *Studies for a New Central Europe*, S. 22–24, 28. Archiv des Instituts für Politikwissenschaften der Slowakischen Akademie der Wissenschaften, Fonds Martin Kvetko, Kart. Rukopisy (im Stand von Ordnen).

den Wunsch der Sowjetunion, um die aktuelle militärische Lage in Europa, den militärischen status quo anzuerkennen, zu erfüllen.

[West]Deutschland verhält sich se höchst leichtsinnig entgegen der Sowjetunion und der Vertrag UdSSR-BRD vom 12. August 1970 gab sogar Verluste für Deutschland: Sowjetunion bekam alles, was sie wünschte, Deutschland respektierte bloß die Wünsche Sowjetunions im Sinne „Respekt entgegen dem Kräftigeren“. Dies war ganz unnötig und überrestlich. Deutschland verlor reale Möglichkeit auch entfallende Gegenwerte auszuhandeln. Statt dessen Deutschland respektiert stillweise den Anwuchs des Militärpotentials der Sowjetunion. Und die eigene Verantwortlichkeit für Frieden in Europa wollte Deutschland an Anderen überweisen.

Wiederum neue Handelsabkommen werden einseitig zugunsten der Sowjetunion und des Sowjetblocks unterschrieben, wobei zufolge dieser in fünf, spätestens zehn Jahren eine militärische und strategische Bekräftigung des Ostblocks in solchem Maß kommt, dass die gar Verteidigungsmöglichkeit des Westens verloren werden kann.²⁸

Letzte Version erschien im November 1971 aufgrund Neubewertung der Ereignisse vom Sommer und Herbst 1971. Als am meisten maßgebende Neuigkeiten unterstrich man die zwei angeblich wirtschaftspolitischen Schritte. Die vorangehende erste Erweiterung der EWG in die „Zehn“ und die erwartete Assoziierung von noch mindestens vier Staaten wurde als weitgehende Bekräftigung des Westens bezeichnet. Die Sowjetunion werde es als Akt der Feindlichkeit annehmen.

Als äußerst ernste Gefahr wurde der *Plan der komplexen sozialistischen Wirtschaftsintegration* der durch Rat des COMECON in Juli 1971 angenommen und in August 1971 deklariert wurde. Von Realisierung dieses Plans erwartete man nicht nur wirtschaftliche, sondern totale, d. h. auch politische und militärische Integrierung der Länder des COMECON direkt in die Sowjetunion eben in solchem Maß, in dem schon Litauen, Lettland und Estland geschluckt worden sind. Parallel mit weitgehender technologischer und wirtschaftlicher Hilfe seitens Deutschlands, Frankreichs und Italiens entwickelt sich der Sowjetblock in ein sehr gefährliches „Reich des Ostens“, entgegen das ob auch wirtschaftlich entwickeltes Westeuropa zum zu schwachen Nachbarn sein würde.

Das Verschlucken durch die Sowjetunion bringt solche Folgen wie Unruhen, Protestbewegungen, Aufstände in den Ländern Ostmitteleuropas, mit analogischen Interventionen der Sowjetarmee, wie im 1968 gegen die Tschechoslowakei. USA und Westeuropa können zum passiven Zuschauer werden, oder infolge eines sowjetischen militärischen Angriffs und infolge eigener fehlerhafter Bewertung der Lage in den neuen Weltkrieg eingezogen werden. Gegen solche aufwachsende militärische Ungleichgewicht und Kriegsgefahr kann man nur eine komplexe Lösung stellen, als

²⁸ *Responsibilities and Possibilities in a Realistic „Ost-Politik“*, [in:] *Studies for a New Central Europe*, S. 15–20. Archiv des Instituts für Politikwissenschaften der Slowakischen Akademie der Wissenschaften, Fonds Martin Kvetko, Kart. Rukopisy (im Stand von Ordnungen).

Verhandlung der Sicherheitsgarantien gegen den Dritten Weltkrieg zum Umtausch für Plan der technischen und wirtschaftlichen Assistenz zugunsten Ostmitteleuropas und Sowjetunion. Eingliederung des Plans für neutralisierte Zone in offizielles Programm der Europäischen Sicherheitskonferenz ist darum einerseits äußerst dringend, andererseits verspricht die gesamteuropäische friedliche Lösung.²⁹

Zum Teil der Analysen wurden auch Untersuchungen über Stand der öffentlichen Meinung angesichts Neutralitätsperspektiven. Die konkrete Dokumentation wurde namentlich für Ungarn und Tschechoslowakei vorgelegt, daneben auch Zeugenschaften für Rumänien und Polen.³⁰

* * *

Mit den Exilanalytikern hat schon während der 50-er Jahre über die Frage der Neutralisierung George F. Kennan mitgearbeitet,³¹ Henry Kissinger hat aufs Thema Neutralisierung in der wichtigsten amerikanischen Zeitschrift für Außenpolitik schon 1959 geschrieben,³² die Analysen des Mid-European Research Institute wurden von Fachmännern aus der Princeton University unterstützt, usw.

Nach dem Fall des Berliner Mauers wurde das Thema Neutralisierung in Mitteleuropa als ob verloren. Dies hieße schon ein neues Problem zu lösen. Wahrscheinlich geschieh es so am meisten zufolge der Form des Zerfalls der Sowjetunion (und dann des Phänomenons des „Weimarer Russlands“ unter Jelzin und des „Post-Weimarer Russlands“ unter Putin), parallel mit Unentschlossenheit, Passivität respektive Desorientierung der österreichischen Politik.

²⁹ *New Chances in Trade Relations and Foreign Policy between the USA, the USSR and China*, [in:] *Studies for a New Central Europe*, S. 29–31. Archiv des Instituts für Politikwissenschaften der Slowakischen Akademie der Wissenschaften, Fonds Martin Kvetko, Kart. Rukopisy (im Stand von Ordnen).

³⁰ Z. B. Briefe, Dokumentation zum Augustereignisse 1968 in der Tschechoslowakei, usw.

³¹ G. F. Kennan, *The Future of Soviet Communism*, “The New Leader” 1956, June 18, S. 6. Kennan hat auch direkt für Zeitschriften des Exils (z. B. „Svědectví“, von P. Tigrid in Paris editiert) geschrieben.

³² H. A. Kissinger, *The Search for Stability*, “Foreign Affairs” 1959, Vol. 37, July, p. 539–554.

Brytyjska dyplomacja wobec praskiego puczu z 1948 r.

W Foreign Office uważnie obserwowano rozwój wydarzeń na terenie Czechosłowacji. W analizie ze stycznia 1948 r. stwierdzano, że w wyniku sukcesu wyborczego z 1946 r. komuniści obsadzili kluczowe stanowiska w rządzie. Klement Gottwald został premierem, Václav Nosek ministrem spraw wewnętrznych, a Václav Kopecký ministrem informacji. Akceptowano postrzeganie Czechosłowacji przez Beneša jako pomostu pomiędzy Zachodem i Wschodem, a także szczególne stosunki łączące Czechosłowację ze Związkiem Sowieckim, o tyle, o ile tylko pozwolą jej zachować rzeczywistość niepodległość. Z niepokojem obserwowano jednak stopniowe „ześlizgiwanie się” Czechosłowacji „ku Wschodowi”. Przykładem miało być odrzucenie w 1947 r. zaproszenia do negocjacji nad planem Marshalla oraz działania rządu praskiego sugerujące zamiar ściślejszego związania się z sowieckim systemem wzajemnej obrony. Irytujące dla Brytyjczyków były zwłaszcza plany sojuszu z Bułgarią. Ich realizacja mogła bowiem oznaczać wsparcie dla ewentualnej bułgarskiej agresji przeciwko Grecji.

Możliwości powstrzymania przez Wielką Brytanię niepożądanych tendencji w praskiej polityce były bardzo ograniczone. Czechom chciano uświadomić daremność nadziei na zachowanie po wejściu do obozu sowieckiego większej wolności w sprawach wewnętrznych, niż posiadali pozostali satelici. Wsparcie ekonomiczne byłoby lepszym argumentem, ale zdawano sobie sprawę, że doraźnie pomoc ta nie może osiągnąć znaczniejszych rozmiarów. Co innego, gdyby Czechosłowacja zdołała zachować niezależność jeszcze przez rok lub dwa¹. Nie przewidywano jednak, że o losie Czechosłowacji zadecydują nie lata, lecz tygodnie.

Ambasador Pearson Dixon, który do Pragi przybył 19 stycznia 1948 r., donosił, że w Czechosłowacji w ciągu pięciu dni obalono legalny rząd, podważono demokra-

¹ National Archives, Londyn [dalej: NA] FO371/ 71302, Brytyjska polityka wobec Czechosłowacji, analiza Foreign Office z 16.01.1948. O rezygnacji Czechosłowacji z zaproszenia do Planu Marshalla szerzej: J. Janus, *Polska i Czechosłowacja wobec Planu Marshalla*, Kraków 2001.

tyczny system państwa i zlikwidowano gwarancje wolności². Katastrofę przyspieszyła, jego zdaniem, dymisja 12 ministrów z Partii Narodowych Socjalistów, słowackiej Partii Demokratycznej i Partii Ludowej. Złożyli ją 20 lutego na ręce prezydenta w proteście przeciwko odmowie wykonania wcześniejszej uchwały rządu dotyczącej odwołania funkcjonariuszy policji, mianowanych przez komunistycznego ministra spraw wewnętrznych³. W odpowiedzi kierujący partią komunistyczną Klement Gottwald i Rudolf Slanský oświadczyli, że aby przeciwstawić się antydemokratycznej i antysocjalistycznej opozycji „działającej pod dyktando obcej reakcji”, postanowili „zmobilizować wszystkie siły ludu pracującego dla poparcia rządu”. Robotników wezwano, by masowo stawili się następnego dnia w centrum stolicy na wiec. W jego trakcie Gottwald zapowiedział powołanie nowego rządu z udziałem partii cieszących się zaufaniem ludu, ale bez ministrów, którzy podali się do dymisji. Na Hradczany wysłano delegację. Prezydent Beneš po jej wysłuchaniu zapewnił, że nie ma zamiaru powoływać rządu bez Gottwalda i komunistów, odmówił jednak przyjęcia dymisji 12 ministrów, zanim się z nimi nie spotka.

Pearson Dixon był zaskoczony biegiem wydarzeń. Zrazu brał pod uwagę bezpośrednią interwencję Związku Sowieckiego. Nie przewidywał natomiast starannie przygotowanego puczu, w którym Związek Sowiecki oficjalnie nie uczestniczył. Doszedł też do wniosku, że demokratyczni ministrowie w istocie nie wiedzieli, jak drastyczne i kompletne były plany komunistów. Beneš ze swej strony nie tylko wykluczał użycie nielegalnych metod przez komunistów, ale także wyznał 10 lutego w rozmowie z Dixonem, że widzi możliwość porozumienia partii demokratycznych z komunistami po wyborach. Ambasador nie mógł pojąć przyczyn beczynności demokratycznych przywódców i prezydenta. W fatalny weekend 21 i 22 lutego demokratyczni ministrowie udali się do swoich okręgów wyborczych, a prezydent do swego domu na wsi, pozostawiając na 24 godziny pole do działania Gottwaldowi. W poniedziałek 23 lutego przekonali się, że wszystkie ich pozycje zostały utracone.

Obradujący w niedzielę 22 lutego Zjazd Delegatów Rad Robotniczych ponowił adresowane do prezydenta żądanie dymisji 12 ministrów, a na koniec obrad zapowiedziano jednogodzinny strajk powszechny, w poniedziałek 23 lutego. Tego dnia rano na ulicach Pragi pojawiła się policja uzbrojona w karabiny i broń maszynową. Przeszukano biura Partii Narodowosocjalistycznej i Socjaldemokratycznej. W południe rozpoczął się zapowiadany strajk. Komitety Działania przejęły kontrolę nad resortami, których ministrowie podali się do dymisji. Na Słowacji ich koledzy w nadzorującej administrację Radzie Powierników Ludowych zostali zastąpieni przez

² NA, FO371/71286, Dixon do Bevina, 03.03.1948; K. Kaplan, *Poslední rok prezidenta. Edvard Beneš v roce 1948*, Praha 1993, s. 28. Kaplan pisze, że w ciągu czterech dni komuniści zmienili na tyle stosunki polityczne, że mogli sobie pozwolić na odrzucenie negocjacji i powrót do sytuacji sprzed lutego.

³ P. Drtina, *Československo můj osud. Kniha života českého demokrata 20 století*, Melantrich, sv. 2, kn. 2, s. 628–629.

komunistów. Prezydent spotkał się jeszcze tego dnia z ministrami, którzy podali się do dymisji. Rozmowy przebiegały w przyjaznej atmosferze. Wszyscy zgodzili się, że kryzys powinien być rozwiązany z poszanowaniem parlamentarnych reguł. Prezydent zapowiedział, że jeśli jego wysiłki się nie powiodą, poda się do dymisji. Jego rozmówcy odnieśli jednak wrażenie, że był zmęczony i niezdecydowany⁴. Był pod wrażeniem manifestacji organizowanych przez komunistów. Nie wydaje się, by jego nastrój poprawiła wielka manifestacja studentów wspierających ministrów Partii Narodowo-Socjalistycznej, która tego wieczora dotarła na zamek na Hradczanach⁵.

Sytuację komplikowało pozostanie na stanowiskach ministrów socjaldemokratycznych i bezpartyjnych Jana Masaryka oraz Ludwika Svobody, których dymisja mogła przesądzić o losie gabinetu Gottwalda. Za ministrów socjaldemokratycznych decyzję podjęło kierownictwo tej partii. Masaryk, któremu Gottwald 24 lutego zasugerował pozostanie na stanowisku, zapytał o zdanie prezydenta. Beneš radzić nie chciał, wskazując, że musi sam podjąć tę decyzję. Masaryk przyjął to do wiadomości. Gottwald przedstawił prezydentowi skład nowego gabinetu 25 lutego przed południem. Beneš grał jeszcze na zwłokę, mówił o drodze parlamentarnej, o potrzebie namysłu, o ewentualności swojej dymisji. Towarzyszący Gottwaldowi szef związków zawodowych Antonín Zapotocký zagroził strajkiem powszechnym. Wobec nalegań Gottwalda prezydent obiecał do godziny 16.00 tego dnia ogłosić swoją decyzję w sprawie reorganizacji rządu⁶. Po zakończeniu spotkania Beneš wyznał swoim najbliższemu współpracownikowi, że postanowił przyjąć proponowany przez Gottwalda skład gabinetu, bowiem brak rządu doprowadziłby do chaosu, a widoki na sukces w starciu z komunistami po pięciu dniach stosowanej przez nich przemocy byłyby znikome⁷. Na Hradzie policjanci rozmieszczeni zostali wzdłuż korytarzy, również w korytarzu prowadzącym do prywatnych apartamentów. Wkroczyli tam również uzbrojeni robotnicy. Klement Gottwald, Václav Nosek i Antonín Zapotocký przybyli punktualnie o 16.00. Prezydent wręczył im podpisany dokument z nazwiskami ministrów nowego rządu. Ceremonię wręczenia nominacji wyznaczył, ku niezadowoleniu Gottwalda, dopiero na 27 lutego⁸. Swemu sekretarzowi wyjaśniał potem: „podpisałem i przyjąłem wszystko, co mi podsunął Gottwald, biorąc pod uwagę to, przed czym stanęliśmy. Byliśmy dwa kroki od groźby wojny domowej, co do której wyniku i zakończenia nie można było mieć żadnych wątpliwości. Moim obowiązkiem jako prezydenta było do tego nie dopuścić”⁹.

⁴ K. Kaplan, *op. cit.*, s. 21.

⁵ Omówienie wydarzeń w: F. Fejtö, V. Fišer (współpraca), *Praski zamach stanu 1948*, Krag 1990.

⁶ K. Kaplan, *op. cit.*, aneks, s. 119, zapis rozmowy z 25 lutego; P. Drtina, *op. cit.*, sv. 2, kn. 2, s. 612–616.

⁷ K. Kaplan, *op. cit.*, s. 29–30.

⁸ NA, FO371/71289, 6 V 1948, relacja Klingera.

⁹ K. Kaplan, *op. cit.*, s. 32–33.

W środę 25 lutego Gottwald, przemawiając do tłumów zebranych na Vaclavskim Naměstí, mógł więc już ogłosić, że prezydent przyjął dymisję 12 ministrów i zgodził się na nowy skład gabinetu. W odpowiedzi kolejna manifestacja studencka udała się na Hrad. Tym razem policja interweniowała brutalnie. Byli ranni, wielu aresztowano, jedna osoba zginęła. Policja wkroczyła również na teren uniwersytetu. Stało się to po raz pierwszy od czasu niemieckiej okupacji. W piątek 27 lutego, po zaprezentowaniu prezydentowi przez Gottwalda nowego gabinetu, Beneš polecił przygotować wyjazd do swego domu w Sezimowo Usti. Udał się tam nazajutrz. Przed wyjazdem poprosił sekretarzy Jaromira Smutnego i Jana Jinę o przygotowanie listu rezygnacyjnego¹⁰.

Kryzys zdawał się zmierzać do finału. Sowiecki wiceminister spraw zagranicznych Walerian Zorin, który niespodzianie pojawił się w Pradze 19 lutego, udał się w drogę do Moskwy 28 lutego¹¹. Ivo Duhaček, po swej ucieczce z kraju w liście do Roberta Hankeya, wysokiego urzędnika Foreign Office stwierdzał, że Zorin przywiózł dla komunistów rozkaz dokonania od dawna przygotowywanego puczu. Rosjanie uznali bowiem, że przegrana komunistów w nadchodzących wyborach stanowić będzie cios dla prestiżu Związku Sowieckiego, a ich agenci utracą zajmowane dotąd stanowiska w Czechosłowacji. Obawiać się też mieli utraty dostaw uranu, którego wydobycie w całości zostało przez Rosjan zakontraktowane jeszcze w październiku 1945 r.¹² Zorin, składając po swym przyjeździe wizytę ministrowi transportu Ivanowi Pietorowi (z Partii Demokratycznej), wyraził zdziwienie, że prezydent jeszcze nie przyjął dymisji 12 ministrów: „To przecież niemożliwe, przecież prezydent wie, że takie jest pragnienie Moskwy”. Treść tej rozmowy dotarła do prezydenta najpóźniej 22 lutego i zapewne miała wpływ na decyzję o przyjęciu dymisji¹³.

Zdaniem Nixona, dymisja 12 ministrów dostarczyła jedynie pretekstu do komunistycznego zamachu stanu. Przywódcy trzech partii wprawdzie zdawali sobie sprawę, że komuniści przygotowują jakąś gwałtowną akcję, ale sądzili, że chodzi jedynie o działania mające im zapewnić korzyści w nadchodzących wyborach. Rezygnacja ministrów miała temu zapobiec i wybory przyspieszyć¹⁴. Najbardziej charakterystyczne dla wydarzeń tygodnia (21–28 lutego) było, jego zdaniem, tempo zachodzących zmian. Gdy 20 lutego 12 ministrów niekomunistycznych złożyło rezygnację, instytucje parlamentarne jeszcze funkcjonowały. Cztery dni później komunistyczna dyktatura została zainstalowana, obejmując wszystkie dziedziny. Charakter państwa uległ całkowitemu przeobrażeniu. Nie trzeba specjalnej przenikliwości, by zrozu-

¹⁰ NA, FO371/71289, 6 V 1948, relacja Klingera.

¹¹ NA, FO371/71286, obszernie sprawozdanie ambasadora Dixona dla Bevina z przebiegu wydarzeń w Czechosłowacji, 03.03.1948.

¹² *Ibidem*; FO371/71289, list Duhačka do Hankeya z 06.05.1948; też FO371/71290, notarialnie potwierdzone oświadczenie złożone w Londynie, podpisane przez Juliusa Firta, Vladimira Krajinę i Jana Straskiego.

¹³ K. Kaplan, *op. cit.*, s. 36–37.

¹⁴ *Ibidem*.

mieć, że komuniści od jakiegoś czasu planowali przejęcie władzy. Zdominowane przez nich Komitety Działania rozprzestrzeniły się w kraju w każdym departamencie administracji państwowej, w ministerstwach, na uniwersytetach, w fabrykach i warsztatach. Należy przyjąć, że Związek Sowiecki uznał konieczność natychmiastowej i pełnej konsolidacji swoich wpływów tam, gdzie był w stanie je narzucić¹⁵.

W Foreign Office zrazu rozważano możliwość wystosowania do Moskwy protestu. Zrezygnowano jednak wobec braku wyraźnych dowodów sowieckiej ingerencji. Zwracano uwagę, że sytuacja w Czechosłowacji jest odmienna niż w Polsce czy Rumunii, gdzie można się było odwoływać bądź do porozumień jałtańskich, bądź do postanowień zwartych w rozejmie z Rumunią. Już 26 lutego uznano, że bitwa o Czechosłowację jest przegrana¹⁶. W tej sytuacji Wielka Brytania, Stany Zjednoczone i Francja ograniczyły się do wydania wspólnej deklaracji, w której stwierdzano, że wydarzenia w Czechosłowacji stanowią zagrożenie dla zasad wolności, do których są przywiązane wszystkie demokratyczne narody. Sztucznie wywołany kryzys doprowadził bowiem do zawieszenia instytucji parlamentarnych, poddając kraj dyktaturze jednej partii, co przyniosło fatalne następstwa dla narodu czechosłowackiego¹⁷. Sytuacją w Czechosłowacji zajęła się też Rada Bezpieczeństwa na posiedzeniu 17 marca. Delegat Chile, który wystąpił ze stosownym wnioskiem, stwierdził, że „polityczna niezawisłość Czechosłowacji została naruszona przez groźbę użycia siły przez innego członka Narodów Zjednoczonych, ZSRS”. Działania Chile delegat Wielkiej Brytanii uznał w swoim raporcie za niezbyt szczęśliwe, tym bardziej że nie było z nikim konsultowane¹⁸. 16 marca otrzymał z Foreign Office opinię, w której stwierdzono: „Uprzednio uznaliśmy, że wobec braku dowodów oczywistych na sowiecką ingerencję sprawa nie podlega Radzie Bezpieczeństwa. Chile sprawę przyspieszyły występując do Rady... Uznaliśmy więc za niepożądane, by cokolwiek, co wydarzy się w ONZ, miało charakter wybielania wydarzeń w Czechosłowacji. Z drugiej strony nie możemy niczego uzyskać, żadnej rekomendacji, co mogłoby zmienić sytuację, ani doprowadzić wobec sowieckiego veta do potępienia Związku Sowieckiego. W tych okolicznościach jedynym rezultatem może być nadzieja na nagłośnienie debaty, a dramatyczny skutek zostałby pomnożony, gdyby udało się nakłonić Związek Sowiecki do użycia veta”¹⁹.

¹⁵ NA, FO371/71285, Dixon z Pragi, 28.02.1948; opinię tę podzielał poseł belgijski w Pradze Hubert Carton de Wiart, Archive de Ministère des Affaires Étrangère et du Commerce Extérieure [dalej: AMAE], Bruksela, sygn. 12087 Praga, Carton de Wiart z Pragi, 15.03.1948.

¹⁶ NA, FO371/71284, z Foreign Office do Pragi, 26.02.1948.

¹⁷ NA, FO371/71284, z Foreign Office o Pragi, 27.02.1948.

¹⁸ NA, FO371/71303, Delegacja Wielkiej Brytanii przy ONZ do Foreign Office, 16.03.1948.

¹⁹ NA, 71/71303, opinia R. M. A. Hankeya z 16.03.1948 na temat wniosku Chile.

Aby lepiej wyjaśnić sprawę delegat Chile zaproponował, by przesłuchać Jána Papánka, ówczesnego delegata Czechosłowacji przy Organizacji Narodów Zjednoczonych. Papánek już 25 lutego złożył Sekretarzowi Generalnemu ONZ protest wobec sowieckiej ingerencji w sprawy wewnętrzne Czechosłowacji. Debata na ten temat powracała na kolejnych posiedzeniach Rady Bezpieczeństwa aż do końca maja. Na 24 maja zaproszono Papánka. Oskarżył on Waleriana Zorina, że przybył do Czechosłowacji 19 lutego pod pozorem kontroli dostaw sowieckiej pszenicy, nie posiadając jednak żadnego zaproszenia. W istocie konferował podczas swego pobytu głównie z przywódcami partii komunistycznej²⁰. Do uchwalenia jakiegokolwiek rezolucji dotyczącej Czechosłowacji jednak nie doszło. Tego dnia sowieckie veto zamknęło sprawę. W Foreign Office uznano, że to najlepsze zakończenie sprawy²¹.

Według ambasadora Nixona, celem Rosjan w Czechosłowacji było uzyskanie wolnej ręki w rządzeniu krajem i wyeliminowanie elementów, którymi ich zdaniem Wielka Brytania mogłaby się posłużyć w przyszłości. Jeśli więc chce się Rosjanom takie działania utrudnić, powinno się zachować normalne stosunki z Czechosłowacją tak długo, jak to tylko możliwe. Wycofanie się służyłoby rosyjskim interesom i prowadziłoby do sytuacji przypominającej niemiecką okupację²².

Minister spraw zagranicznych Ernest Bevin w memorandum przedstawionym gabinetowi przyznawał, że w wyniku komunistycznego zamachu trwa proces włączenia Czechosłowacji do sowieckiej strefy wpływów. Uznał to za bardzo niekorzystne dla brytyjskich interesów, ale mówił: „nie usuniemy naszego ambasadora z Czechosłowacji, podobnie jak nie uczyniliśmy tego z innych stolic wschodnioeuropejskich”²³.

Scenariusz zastosowany w Czechosłowacji mógł być, jego zdaniem, powtórzony we Włoszech i nieco później również we Francji. Zwracał uwagę, że we wszystkich krajach sowieckiej strefy wpływów zasadniczym instrumentem prowadzącym do władzy była kontrola nad policją i siłami zbrojnymi. Jeśli komuniści są w stanie wykorzystać policję do zastraszenia oponentów i konstruowania rzekomych spisków, zachowanie procedur demokratycznych staje się niemożliwe. Dlatego zachowanie kontroli nad ministerstwem spraw wewnętrznych jest warunkiem absolutnie niezbędnym, by stawić opór rozwijaniu się wpływów komunizmu. Kontrola nad siłami zbrojnymi jest również zasadnicza. W wypadku Czechosłowacji prezydent Beneš mógłby zachować kontrolę nad sytuacją mimo policji opanowanej przez komunistów, gdyby minister obrony, gen. Ludvík Svoboda nie połączył swego losu z komunistami i nie dopuścił, by armia wzięła udział w kryzysie, kiedy komuniści przejmą-

²⁰ NA, FO371/71307, brytyjska delegacja przy ONZ do Foreign Office, 24.05.1948; *Československý biografický slovník*, Praha 1992, hasło Ján Papánek; Papanek poinformował Sekretarza Generalnego ONZ, że nie mając instrukcji rządu, który uważa za niekonstytucyjny, składa skargę jako osoba prywatna, FO371/713003, raport z 11.03.1948.

²¹ NA, FO371/71707, komentarz P. F. Hancocka z 25.05.1948.

²² NA, FO371/71286, 01.03.1948.

²³ NA, FO371/71286, memoriał Bevina z 03.03.1948.

wali kontrolę nad państwem. Ministerstwo informacji jest kolejnym instrumentem, który komuniści wykorzystywali z wielkim powodzeniem. Przykład Czechosłowacji dowodzi, że udział komunistów w koalicji rządowej jest nie mniej niebezpieczny niż działania wywrotowe i penetracyjne. W Czechosłowacji, podobnie jak gdzie indziej, komuniści działali na rzecz skłócenia partii politycznych, rozpowszechniania fałszywych oskarżeń pod adresem ministrów, prowadząc do wyeliminowania osób niewygodnych. Kardynalnym błędem jest więc ich dopuszczenie do rządu w nadziei, że będą postępować zgodnie z zasadami Westminsteru. W krajach sowieckiej strefy wpływów trudno jest tego uniknąć, ale nie ma powodu, by zachęcać np. partię Pietro Nenniego do prowadzenia dyktowanej przez komunistów gry²⁴. Bevin wskazywał, że przeciwko brytyjskim interesom w Europie wschodniej działał brak możliwości wspierania swoich przyjaciół, natomiast Rosjanie mieli na miejscu siły zbrojne. W Europie Zachodniej może być inaczej. Powinniśmy, mówił, wyciągnąć naukę z kryzysu czechosłowackiego i unikać okazywania słabości. „Jeśli będziemy silni, mówił, będziemy mieć przyjaciół, jeśli nie będziemy, nasi przyjaciele będą starali się uzyskać najlepsze warunki od naszych wrogów”²⁵. W istocie wydarzenia w Czechosłowacji nie pozostały bez wpływu na negocjacje prowadzone pomiędzy Francją, Wielką Brytanią, Belgią, Holandią i Luksemburgiem, które zakończyły się 17 marca podpisaniem paktu brukselskiego. Bezpośrednio potem podjęto rozmowy ze Stanami Zjednoczonymi na temat bezpieczeństwa w strefie północnego Atlantyku²⁶.

Przebieg wydarzeń w Czechosłowacji Bevin poddał ponownej ocenie 1 maja. Pisał wówczas, że w Czechosłowacji ponad wszelką wątpliwość doszło do bezceremonialnej, obraźliwej formy przejścia władzy przez komunistów w jej najskuteczniejszej formie. Komuniści wiedzieli, że nie wygrają nadchodzących wyborów, bowiem sondaże wskazywały, że zamiast poprzednich 39%, uzyskają jedynie 26%. Sekret ich sukcesu polegał na tym, że weszli do instytucji demokratycznych po to, by je zniszczyć. Mieli z góry przygotowane plany. Większość Czechów, obserwując wydarzenia w innych krajach sowieckiego bloku mówiła „to się nie może u nas zdarzyć”. Komuniści dysponowali jednak poważnymi instrumentami. W ich ręku były urząd premiera, ministerstwo spraw wewnętrznych i ministerstwo informacji. Kontrolowali więc policję i radio, za którego pośrednictwem mogli przedstawiać własną wersję wydarzeń. Ambasador Dixon powołując się na informacje z kancelarii prezydenckiej,

²⁴ We Włoszech w wyborach z 18 kwietnia 1948 komuniści wystawili wspólne listy z socjalistami Pietro Nenniego. Lista ta uzyskała 31% głosów, a chadecja – 48,5%; J. A. Gierowski, *Historia Włoch*, Warszawa 1985, s. 642.

²⁵ NA, FO371/71286, memoriał Bevina z 03.03.1948; na spotkaniu z ministrem Ludvikiem Svobodą i generałami B. Bočkem i K. Klapalkiem 23 lutego potwierdzono zasadę neutralności armii wobec sporów politycznych. K. Kaplan, *op. cit.*, s. 23–24.

²⁶ NA, FO371/71289, informacja z 13.04.1948 o debacie na posiedzeniu rządu. O wpływie puczu praskiego na sytuację międzynarodową: J. B. Duroselle, *Histoire diplomatique de 1919 à nos Jours*, Dalloz 1990, s. 510, 494–499.

pisał 5 marca, że Beneš nie brał pod uwagę wezwania armii w obawie, że skutkiem byłaby wojna domowa, w której jego zwolennicy nie odnieśliby zwycięstwa, natomiast powstały zamęt wykorzystaliby Rosjanie. Tymczasem sytuacja międzynarodowa nie pozwoliłaby na interwencję Zachodu. Skutki dla Czechosłowacji byłyby więc fatalne²⁷. Z czasem Dixon doszedł do przekonania, że Beneš z góry zaakceptował rezygnację demokratycznych ministrów, doradzał im wybór czasu na rezygnację, a jedynie obawiał się, że zbyt długo z nią zwlekają²⁸. Gdy zrozumiał, że celem Gottwalda jest przejście całej władzy, skonsultował się z doradcami wojskowymi. W wyniku rozmowy z nimi doszedł do wniosku, że nawet gdyby większa część armii pozostała wierna prezydentowi, to jednak w perspektywie, jak sądził, nieuniknionej wojny pomiędzy Rosją i Zachodem, Czechosłowacja natychmiast zostałaby zajęta przez armię sowiecką i wówczas dokonano by zemsty na lojalnych elementach armii czechosłowackiej i wszystkich, którzy udzieli jej poparcia przeciwko komunistom. Beneš uznał więc, że przyszłości jego kraju lepiej służyć będzie dojście do porozumienia z komunistami²⁹. Ta opinia pokrywała się z relacją dr Klingera, który w kwietniu 1948 r. przybył do Londynu. Stwierdził on, że Beneš od czasu choroby w 1947 r. nie był już pewien siebie, często zmieniał zdanie i ulegał argumentom rozmówców oraz zbyt skwapliwie przyjmował wyjaśnienia Gottwalda. Beneš obawiał się, że w wypadku wojny, po zwycięstwie Zachodu Czechosłowacja mogłaby zostać zmuszona przyjąć z powrotem 3 mln Niemców. W wypadku zwycięstwa Rosji, stałaby się zaś trzeciorzędnym wasalem, a wszyscy antykomuniści zostaliby zlikwidowani³⁰.

Obawy przed zewnętrznym zagrożeniem wpływały na postawy czeskich polityków. Zauważył to już Bevin w swoim memoriale z 3 marca. Pisał wówczas, że cały naród w Czechosłowacji został zahipnotyzowany zagrożeniem idącym ze Wschodu. Jego zdaniem Masaryk poddał się już wcześniej sowieckim manewrom, ostrzegając przed rzekomym odrodzeniem niemieckiego zagrożenia, krytykując plany zachod-

²⁷ NA, FO371/71286, raport z 05.03.1948.

²⁸ W notarialnie potwierdzonym oświadczeniu, podpisanym 12 maja 1948 r. w Londynie przez Juliusa Firta, Vladimira Krajinę i Jana Stranskiego stwierdzano, że dymisja 12 ministrów była wcześniej uzgodniona z prezydentem. Beneš zapewniał, że jej nie przyjmie, a w razie potrzeby zapowie nowe wybory, FO371/71290. Prezydent 18 lutego przyjął przywódców partii narodowosocjalistycznej Petra Zenkla i Huberta Ripkę. Beneš miał oświadczyć, że ewentualnej dymisji nie przyjmie, nie dopuści do powołania jednopartyjnego rządu, a w skrajnym wypadku powołany zostanie rząd tymczasowy z Janem Masarykiem na czele. K. Kaplan, *op. cit.*, s. 7–8, 11.

²⁹ NA, FO 371/71289, Dixon do Hankeya, 06.05.1948.

³⁰ NA, FO371/71289, pisemna relacja Klingera, 06.05.1948; na spotkaniu 23 lutego z politykami partii narodowosocjalistycznej, którzy podali się do dymisji, uznano sowiecką interwencję za nieprawdopodobną. Beneš jednak taką możliwość brał pod uwagę, w wypadku gdyby sukces odniosły partie sprzeciwiające się otwarciu komunistom. K. Kaplan, *op. cit.*, s. 21.

nich mocarstw wobec Niemiec i w końcu przyjmując stanowisko w nowym rządzie Gottwalda³¹.

Prokop Drtina, minister sprawiedliwości z ramienia Partii Narodowosocjalistycznej, który od jesieni 1947 r. starał się paraliżować działania komunistycznego ministra spraw wewnętrznych Václava Noska, 7 marca podjął próbę samobójczą. W liście do żony wyjaśniał, że nie chce żywy wpaść w ręce komunistów. Usiłował się zastrzelić. Ponieważ pistolet się zaciął, wyskoczył przez okno, łamiąc, wedle relacji dr. Klingera podstawę czaszki, nos i lewe udo³². W szpitalu pozostawał do początku sierpnia, gdy go przewieziono do więzienia. W 1953 r. został skazany na 15 lat więzienia, które opuścił dopiero w 1960 r. na mocy ogłoszonej amnestii³³.

Komunikat praskiego radia 10 marca 1948 r. ujawnił, że tego dnia wczesnym rankiem Jan Masaryk, minister spraw zagranicznych, odebrał sobie życie „wypełnione pracą dla narodu”. Miał wyskoczyć z okna swego mieszkania służbowego w pałacu Czernińskim³⁴. W raporcie wysłanym tego samego dnia Dixon pisał, że zapewne uzna się powszechnie za przyczynę samobójstwa niechęć do dalszego sankcjonowania obecnego reżimu. Podczas spotkania z Masarykiem 28 lutego zauważył, że minister był w żalonym stanie, świadom moralnej odpowiedzialności za reżim, którego nie aprobował. Wobec braku odwagi moralnej i fizycznej dołączył do komunistów, a następnie stwierdził, że nie może publicznie popierać reżimu stanowiącego zaprzeczenie poglądów jego ojca, którego pamięć czcił³⁵. Śmierć Jana Masaryka nastąpiła w trzy dni po obchodach 7 marca 98. rocznicy urodzin Tomasza Masaryka. Zdaniem Dixona, ta ceremonia mogła mieć wiele wspólnego z jego śmiercią: „Duch ojca krążył nad nim”³⁶. Sam Masaryk miał stwierdzić, że była to parodia uroczystości urodzinowej³⁷. Doktor Klinger zaś w swojej relacji przekazanej Foreign Office pisał, że na dzień 10 marca Masaryk planował ucieczkę z Březan samolotem amerykańskim. Mieli zbiec razem. Klinger czekał o 6.45 na umówiony telefon od niego. Zamiast tego otrzymał od policji polecenie udania się do Sezimovo Usti, by powiadomić Beneša o śmierci Masaryka. Klinger był przekonany, że powodem śmierci nie było samobójstwo³⁸. W raporcie dla Foreign Office przedstawił taką hipotezę: „plan opuszczenia kraju przez Masaryka dotarł do komunistów. Przyszli w nocy go aresztować lub prze-

³¹ NA, FO371/71286.

³² NA, FO371/71289, relacja Klingera, 06.05.1948.

³³ P. Drtina, *op. cit.*, s. 665.

³⁴ NA, FO371/71286, 10.03.1948.

³⁵ *Ibidem*.

³⁶ *Ibidem*, tygodniowy przegląd wydarzeń 04–11.03.1948; FO371/71287, Dixon do Sargenta, 13.03.1948.

³⁷ NA, FO371/71288, relacja Gladys Young, która z Janem Masarykiem rozmawiała na dwa dni przed jego śmiercią.

³⁸ NA, FO371/71288, informacja zawarta w liście Lorda Jowita do Sargenta z 16.04.1948. Obszerny tekst raportu Klingera: FO371/71289, 06.05.1948.

słuchać. Użył rewolweru, aby się bronić, być może zabijając 4 osoby. Zabrakło mu kuli dla siebie, cofając się przed pozostałymi ku oknu i w końcu, by nie dać się ująć, wyskoczył z okna. Była to więc reakcja spowodowana strachem i zamiarem ucieczki, a nie zaplanowanym samobójstwem³⁹.

Pogrzeb Jana Masaryka odbył się w sobotę 13 marca. Po ceremonii w Panteonie Muzeum Narodowego pochód przeszedł przez miasto do pałacu Czernińskiego, skąd zwłoki odprowadzono do krypty rodzinnej w Lanach. Odejście Masaryka zamykało, zdaniem Dixona, pewną epokę⁴⁰. Wedle relacji dr. Klingera, Beneš nie wierzył w samobójczą śmierć Masaryka. Widział go dzień wcześniej – był wesoły. Przypominał, jak po próbie samobójczej Drtiny Masaryk uznał samobójstwo za odrażającą metodę, której nie był w stanie zrozumieć⁴¹.

Beneš zaś nie opuszczała myśl o rezygnacji ze stanowiska. Nie wykorzystał jednak dokumentu przygotowanego w jego kancelarii na 29 lutego. Beneš przyjął do wiadomości, że nie będzie prześladowań ani pokazowych procesów i uznał, że może z abdykacją poczekać, obserwując poczynania rządu. Gottwaldowi było to na rękę. Na kwietniowym posiedzeniu Komitetu Centralnego Partii Komunistycznej chwalił prezydenta, że w dniach kryzysu odegrał pozytywną rolę⁴². Prezydent szedł komunistom na rękę. W kwietniu mimo zgłoszonych zastrzeżeń podpisał nowe prawo wyborcze, które komunistom dawało praktycznie wyłączność na wysuwanie kandydatów. O konieczności rezygnacji przekonał go dopiero komunistyczny projekt nowej konstytucji – 1 maja ponownie poprosił szefa swojej kancelarii Jaromira Smutnego o przygotowanie dokumentu abdykacyjnego. Po rozmowie z Gottwaldem postanowił ogłosić ją dopiero po wyborach parlamentarnych⁴³.

W związku z zapowiedzianymi wyborami Dixon w raporcie dla Bevina pisał, że komuniści, zdając sobie sprawę, że w uczciwie przeprowadzonych wyborach straciliby dotychczasowe poparcie, postanowili uciec się do nadzwyczajnych metod. Dokonali więc czystek w partiach niekomunistycznych, a ich kierownictwo przekazali w ręce kryptokomunistów. Usunęli ze Zgromadzenia Narodowego czołowych opozycjonistów. Przejęli kontrolę nad prasą i uczynili z radia instrument własnej propagandy. Siły policji zostały wykorzystane do uchwycenia zatwardziałych opozycjonistów. Uczyniwszy to wszystko, zapowiedzieli wybory na koniec maja. Wybory,

³⁹ NA, FO371/71289, 06.05.1948. Klinger powoływał się na pogłoskę o słyszanych nad ranem strzałach i wynoszonych z Pałacu Czernińskiego trumnach. Opinię o śmierci samobójczej potwierdził sąd praski w 1995 r. Tę wersję nadal podważa szereg ekspertów. J. Tomaszewski, *Czechy i Słowacja*, Warszawa 2006, s. 194.

⁴⁰ NA, FO371/71287.

⁴¹ NA, FO371/71289. Beneš na wiadomość o samobójstwie Masaryka miał jednak powiedzieć, że jeszcze w Londynie obawiał się, aby Masaryk tego nie zrobił. K. Kaplan, *op. cit.*, s. 44.

⁴² *Ibidem*, s. 46.

⁴³ *Ibidem*, s. 59, 61–62; J. Tomaszewski, *op. cit.*, s. 198–199.

pisał Dixon, mają być przeprowadzone w oparciu o jedną listę. Wprawdzie istnieje teoretyczna możliwość przedstawienia listy niezależnej, ale to wymagałoby zebrania jednego tysiąca podpisów dla poparcia kandydata niezależnego. Nikt, pisał, nie jest tak nieustraszony, by narazić się na represje komunistów. Jedynym więc sposobem wyrażenia dezaprobaty dla jednej listy Frontu Narodowego będzie oddanie przez wyborców białych kartek. Komuniści już oskarżają o zdradę tych, którzy chcieliby tak uczynić. Należy więc sądzić, że będzie się wywierać na wyborców presję, aby głosowali jawnie, zwłaszcza że nowe prawo taką możliwość dopuszcza. Zdaniem Dixona, wynik wyborów został z góry ustalony: komuniści zapewnią sobie 75% głosów⁴⁴. W Foreign Office uznano, że brakuje jednak pretekstu do interwencji w sprawie czechosłowackich wyborów.

Wybory odbyły się 30 maja. Wyniki w zasadzie potwierdzały przewidywania Dixona. Na 8 005 887 uprawnionych oddano głosów ważnych 7 199 846, z tego 6 429 145, czyli 89,3%, na jedyną listę, którą wystawił zdominowany przez komunistów Front Narodowy. Dixon podkreślał, że wobec obowiązkowego charakteru wyborów białe kartki oddane przez blisko 11% głosujących (774 245, czyli 10,7%) mają znaczenie polityczne. Niemniej komuniści zdołali skonsolidować władzę w swoich rękach⁴⁵.

Prezydent 2 czerwca zaakceptował tekst deklaracji abdykacyjnej, a 4 czerwca swoją decyzję zakomunikował przewodniczącemu parlamentu Jozefowi Davidowi. 7 czerwca została ona oficjalnie podpisana w Sezimovo Usti. Beneš wówczas uznał za swój błąd wycofanie rezygnacji przygotowanej na 29 lutego. Doszedł do wniosku, że nie może dłużej firmować likwidacji ustroju demokratycznego przez komunistów. Zamierzał więc uzasadnić odejście ze stanowiska niechęcią do postanowień nowej konstytucji. Uległ jednak i tym razem perswazjom Gottwalda, dla którego taka argumentacja oznaczałaby wypowiedzenie rządowi wojny. Jedynym znakiem protestu ze strony ustępującego prezydenta była więc odmowa podpisania konstytucji⁴⁶.

Wielu ludzi uznało, że nie ma dla nich miejsca w kraju pod komunistycznymi rządami. W latach 1948–1949 wyemigrowało z Czechosłowacji blisko 230 tys. obywateli⁴⁷. Władze komunistyczne obawiały się utworzenia na uchodźstwie emigracyjnego ośrodka politycznego. Na 15 kwietnia wezwano z placówek zagranicznych do Pragi niektórych dyplomatów. Poddano ich silnej presji. Nalegano, by zgłosili akces do partii komunistycznej, przekonywano, że rachuby na konflikt między Wschodem i Zachodem są iluzoryczne. Związek Sowiecki do wojny skłonić mogłaby jedynie remilitaryzacja Niemiec. Pouczano dyplomatów, że gdyby doszło do konfliktu, to wojska sowieckie nie spotkają się z poważnym oporem i mogłyby zająć Francję, a przy współpracy z armią jugosłowiańską – opanować Włochy. Skandynawia rów-

⁴⁴ NA, FO371/71290, raport z 20.05.1948.

⁴⁵ NA, FO371/71291, raport z 31.05. oraz z 10.06.

⁴⁶ K. Kaplan, *op. cit.*, s. 63–67; J. Tomaszewski, *op. cit.*, s. 200.

⁴⁷ J. Tomaszewski, *op. cit.*, s. 195.

niez byłaby w ich zasięgu, podobnie Grecja. Posiadanie takich baz utrudniłoby mocarstwom zachodnim kontrofensywę i wykorzystanie w pełni broni atomowej, a okupacja szeregu krajów przez armię sowiecką zapewniłaby ruchom postępowym takie nasilenie, że nic nie byłoby w stanie obalić nowego porządku⁴⁸.

W Londynie nie miano wątpliwości, że zachęta do puczu przysłała z Moskwy. Niemniej krytycznie oceniano również zachowania polityków niekomunistycznych. Ministrom, którzy złożyli w lutym dymisję, zarzucano, że uczynili to nie przygotowawszy się do walki z komunistami, a działania podjęli bez porozumienia z socjaldemokratami. Największą odpowiedzialnością obarczano jednak prezydenta Beneša, który akcję 12 ministrów zaakceptował, a następnie ich porzucił, przyjmując na żądanie Gottwalda ich dymisję. Jako prezydent wziął na siebie odpowiedzialność, tym większą, że cała jego filozofia zobowiązywała go do postępowania w trosce o demokrację i ład konstytucyjny. Zdradził więc nie tylko swoje poglądy, ale również dzieło swego życia i naruszył podstawy moralne całego narodu. Odmienny bieg wydarzeń w Finlandii dodatkowo przekonywał brytyjskich obserwatorów sceny praskiej o odpowiedzialności czechosłowackich polityków. Jeszcze w raporcie z 12 marca ambasador Dixon wskazywał, że kolejną ofiarą komunistów może być Finlandia⁴⁹. Dokonujący oceny okoliczności puczu mjr Pollack pisał w swoim raporcie, że zwycięstwo prezydenta Finlandii nad rosyjskim imperializmem w fińsko-rosyjskich negocjacjach nad paktem o wzajemnej pomocy wskazuje, że Beneš był tylko politykiem, a nie mężem stanu. Teraz przestał być nawet politykiem, a stał się marionetką, jak Hácha w rękę Hitlera⁵⁰. Beneš zmarł 3 września. Cztery dni później zorganizowano uroczysty pogrzeb państwowy, starając się jednak zapobiec zbyt wielkiemu napływowi żałobników. Złożenie do grobu w Sezimovie Ústí nastąpiło 10 września. Ceremonią pogrzebową kierował arcybiskup Josef Beran⁵¹. Wraz z Benešem w przeszłość od-

⁴⁸ NA, FO371/71290, informacja przekazana Orme Sargentowi przez ambasadę francuską w Londynie 21.05.1948. Poseł belgijski Hubert Carton de Wiart przedstawił w raporcie z 15 marca ówczesny układ sił pomiędzy USA i ZSRS. Opierając się Army and Navy Register (USA), wykazywał, że Rosjanie posiadają w swojej zachodniej części i w krajach okupowanych 1 700 000 ludzi, w głębi kraju i na Dalekim Wschodzie 3 mln; kraje satelickie miałyby dysponować 1 100 000 o wątpliwej skuteczności. Natomiast USA w Niemczech i w Austrii miały zaledwie 105 tys., a w Trieście 1 bojowy regiment. Zdaniem gen. Spaatza, Związek Sowiecki utrzymuje w gotowości bojowej 14 tys. samolotów, a więc dwa razy więcej niż USA. W przekonaniu belgijskiego posła Rosjanie w początkowej fazie konfliktu dysponować będą mogli przytłaczającą przewagą, AMAE, Légation de Belgique à Prague 12087.

⁴⁹ NA, FO371/71287.

⁵⁰ NA, FO371/71290, raport mjr. Pollacka, 25.05.1948. Sytuacji w Finlandii zamierzam poświęcić osobny tekst. Porównanie w tym tekście sytuacji w obydwu krajach byłoby bardzo interesujące, ale prowadziłoby albo do nadmiernych uproszczeń, albo do powstania tekstu zbyt obszernego.

⁵¹ K. Kaplan, *op. cit.*, s. 72–83.

chodziła nieudana próba odbudowania we współpracy z komunistami demokratycznej Czechosłowacji.

„Komunistyczni reakjoniści”, by użyć określenia Ernesta Bevina, zepchnęli demokratyczną do niedawna Czechosłowację „w stan ponurego barbarzyństwa”⁵². Stan ów miał trwać, z kilkumiesięczną przerwą w roku 1968, aż 41 lat!

⁵² Por. przypis 26.



Ku *Vertragsgemeinschaft*?

Ze studiów nad rozwojem dialogu RFN z NRD w kwestii zacieśnienia związków obu państw (grudzień 1989 r.)

Rozwój sytuacji w NRD od początku grudnia 1989 r. zdecydowanie wskazywał na narastanie coraz silniejszych prądów społecznej rewolucji. Zmiany na szczytach SED sygnalizowały spełnianie się wcześniejszych prognoz, że partia komunistyczna idzie w rozsypkę i załamuje się dotychczasowy system polityczny¹. Według ocen bońskich, zawartych w raporcie Studnitza na początku grudnia 1989 r., sytuacja w NRD nacechowana była strachem i obawami. Stara kadra kierownicza partii komunistycznej musiała się liczyć z utratą uprzywilejowanych pozycji i odepchnięciem od władzy, a społeczeństwo obawiało się przeistoczenia zwolenników starego porządku w gorliwych „entuzjastów nowego”; syndrom „chorągiewek na dachu” stawał się cechą charakterystyczną postawy dotychczasowej elity. Raport notował także rozprzestrzeniający się strach, że po załamaniu się „eksperymentu socjalistycznego w NRD” jedyną alternatywą pozostawał model socjalny RFN, co oznaczało konieczność pożegnania się z poczuciem własnej tożsamości. Dochodził do tego również strach przed brakiem koncepcji rozwiązań serwowanych przez siły polityczne NRD, zarówno partię, jak i nowe ruchy; nie były one przekonujące, gdyż nie podejmowały publicznie podstawowej kwestii jedności Niemców². Późny termin wyborów parlamentarnych przewidywanych na jesień 1990 r. oceniany był w Stałym Przedstawicielstwie RFN w Berlinie Wschodnim jako niekorzystny; groził ruchom politycznym o profilu antykomunistycznym utratą bazy politycznego wsparcia, które uformowa-

¹ Por. znakomite analizy sytuacji wewnętrznej NRD dokonywane na użytek Urzędu Kanclerskiego przez ekspozytury rządu RFN w: Dokumente zur Deutschlandpolitik. Deutsche Einheit. Sonderedition aus den Akten des Bundeskanzleramtes 1989/90. Bearbeitet von Hans Jürgen Küsters und Daniel Hofmann, München 1998 [dalej: Deutsche Einheit...], s. 590–593.

² *Ibidem*, s. 590.

ło się w trakcie jesiennych demonstracji³. Uwolnione z przymusu partie polityczne, dotychczas satelici SED, rozpoczynały samodzielny żywot polityczny, aktywizowała się i organizowała do działania opozycja. Kryzys wewnątrz SED, ocenianej jako całkowicie zdyskredytowana i bez szans na odzyskanie pozycji, uzewnętrzniał się w błyskawicznym upadku jej autorytetu i możliwości działania⁴, co pozwalało „cywilnemu” aparatowi rządowemu nabierać nowego znaczenia i mocy: rząd NRD przedstawiał być odbiorcą poleceń partyjnych⁵. W tym sensie premier Modrow mógł działać bardziej samodzielnie i wspierać się w coraz większym stopniu na organizujących się ciałach społecznego dialogu, które na początku grudnia 1989 r. uformowały się do postaci instytucji okrągłego stołu⁶.

Twarde stanowisko Moskwy i pojednawczość polityki amerykańskiej uskrzydliły aktywność Berlina Wschodniego w relacji do Bonn. Modrow w czasie spotkania z Seitersem 5 grudnia zademonstrował podejście rzeczowe i nieustępliwe: wzmocniony świeżo odbytą wizytą w Moskwie i pełną akceptacją Gorbaczowa, chciał przede wszystkim działań służących wypełnieniu *Vertragsgemeinschaft* praktycznymi posunięciami, wychodził zatem jednoznacznie naprzeciw Kohlowi, a zwłaszcza punktowi 4. jego planu⁷.

Nakreślenie międzynarodowych ram dialogu wokół spraw niemieckich⁸ musiało wywrzeć zdecydowany wpływ na pragmatyzm Modrowa i defensywę Seitera. Choć rozmowy Modrowa z Seitersem przytłaczała konieczność reagowania na bieżące problemy wynikające z faktu otwarcia granicy, ich sensem głównym było przygotowanie spotkania Kohla z Modrowem w Dreźnie. Modrow chciał, by w rozmowach z kanclerzem podjęto temat dialogu dwu państw niemieckich „w ramach wynikających z kontekstu międzynarodowego” i koncentrowano się nie na „odległych celach”, lecz na „sprawach najbliższych”, które „chcemy obustronnie osiągnąć”⁹. Celem najważniejszym dla Modrowa było wykorzystanie dezaprobaty ZSRR i wątpliwości Zachodu do osiągnięcia konsensu z Kohlem w sprawie „wspólnoty traktatowej”. Sprawa zjednoczenia nie wchodziła dla niego w rachubę; nie było akceptacji ZSRR. Całkowicie pozostając w linii argumentacji Gorbaczowa, Modrow mówił Seiterowi, że „należy wyjść od egzystencji dwu niezależnych państw niemieckich. W ich relacji względem siebie mogłyby pojawić się nowe aspekty. Należałoby je wi-

³ *Ibidem.*

⁴ *Ibidem.*

⁵ H. Modrow, *Aufbruch und Ende*, Hamburg 1991, s. 65 i nast.

⁶ *Ibidem.*

⁷ Por. Deutsche Einheit..., dok. nr 110: Gespräch des Bundesministers Seitera mit Ministerpräsident Modrow Berlin (Ost), 5. Dezember 1989, s. 610.

⁸ Chodzi tu o Malte, szczyt NATO, szczyt Układu Warszawskiego, multilateralne konsultacje RFN z sojusznikami i ZSRR.

⁹ Por. Deutsche Einheit..., dok. nr 110: Gespräch des Bundesministers Seitera mit Ministerpräsident Modrow Berlin (Ost), 5. Dezember 1989, s. 610.

dzień z punktu widzenia Helsinek II”¹⁰. Seiters witał z optymizmem praktyczne kroki (np. tworzenie funduszu dewizowego na podróże, rezygnację z obowiązkowych kwot wymiany i wiz), ale odpowiadał dość defensywną formułą zawartą, jak stwierdzał, w oświadczeniu rządowym Kohla (nie użył wyrażenia plan Kohla), które zawierało „obraz perspektywiczny”, ujęty w formułę „organicznego rozwoju”, w którym „architektura Niemiec powinna być wbudowana w architekturę całej Europy”. Dla Seitersa przewyższenie podziału Europy i Niemiec dotyczyło obu państw niemieckich, co oznaczało, że jest to też problem NRD i winna ona wnieść swój wkład w ten proces; ale będzie to decyzja społeczeństwa wschodnioniemieckiego¹¹. W tym sensie, i znalazło to odzwierciedlenie w dalszych konkretnych sprawach poruszanych przez Seitersa, najważniejsze były teraz praktyczne kwestie w relacjach obu państw, takie jak: amnestia dla więźniów politycznych, przygotowanie wyborów, dostępność prasy zachodniemieckiej w NRD itp., współpraca regionów. Modrow także chciał postępu na tych obszarach, ale w jego propozycjach, którymi odpowiadał Seitersowi, uderzały wielka ostrożność i filozofia małych kroków i akcentowanie znaczenia generalnych uregulowań traktatowych (najpierw *Vertragsgemeinschaft*)¹². Rozmówca Seitersa okazał się zwolennikiem powrotu do jednoznaczności w kontaktach z Bonn, co oznaczało praktycznie likwidację drugiego obok oficjalnego, tajnego kanału przekazu informacji i konsultacji¹³.

Ostrożność widoczna na powrót w rozmowach z Modrowem stała się niebawem cechą sposobu prezentowania podejścia do kompleksu spraw związanych z NRD: strona bońska unikała tak widocznego wcześniej nacisku, na plan pierwszy wysuwając elementy pojednawcze i uspokajające, tym bardziej że sytuacja w NRD stawała się coraz bardziej niebezpieczna. Mnożyły się napady na instytucje państwowe, głównie władze bezpieczeństwa, prowadzące do wielogodzinnych okupacji i blokowania urzędów, co odbierano w RFN jako skrajnie niebezpieczne i grożące niekontrolowanym wybuchem, np. na skutek przypadkowego użycia broni przez

¹⁰ *Ibidem*, s. 611.

¹¹ *Ibidem*.

¹² *Ibidem*, s. 611–613. Na przykład w kwestii zwolnienia grupy więźniów, z którą wyszedł Seiters, Modrow mówił o „częściowej amnestii”, jaka jest przygotowywana w kwestii prasy („pracujemy nad tą kwestią”). W kwestii zaproponowanego przez burmistrzów obu części Berlina Mompera i Kraka „wydziału regionalnego” z kompetencjami konsultacyjnymi Modrow odwołał się do roli czterech mocarstw, ale generalnie optował za rozpoczynaniem współpracy od najniższych szczebli samorządu (gminy, powiatu). Możliwość współpracy regionalnej uzależniał od stworzenia bazy w postaci uregulowań w *Vertragsgemeinschaft*.

¹³ *Ibidem*, por. fragment protokołu rozmowy: „[...] Ministerpräsident Modrow fügte hinzu, er habe bereits unabhängig von dem Verdach gegen Schalck angeordnet, dass die bisherige Zweigleisigkeit vermieden werden sollte. Er müsse allerdings zugeben, dass man auch jetzt noch nicht alles in dieser Frage wisse”.

obleżonych¹⁴. Notowano przypadki zabiegania przez przedstawicieli nowych ugrupowań opozycyjnych, np. Nowego Forum, u władz RFN (tak np. interweniowała w Stałym Przedstawicielstwie RFN w Berlinie Wschodnim 7 grudnia Barbara Bohley) o mitygujące i uspokajające opinię publiczną NRD działania, np. debaty telewizyjne z udziałem dziennikarzy i polityków obu państw, wyciszające oczekiwania na szybkie zjednoczenie. Bohley, wspierając się pismem od Schwanitz, nowego szefa Urzędu Bezpieczeństwa Państwa, proponowała wspólne, skoordynowane działania rządów RFN, NRD i opozycji (okrągłego stołu) aby uspokoić nastroje¹⁵. Groźba niekontrolowanego użycia siły w NRD postrzegana była jako niebezpieczeństwo wielkich szkód politycznych i wręcz cofnięcia toczącego się procesu¹⁶.

W tych warunkach biegly przygotowania do spotkania Modrowa z Kohlem w Dreźnie i natychmiast na czoło wysunęły się sprawy gospodarcze. Strona zachodnioniemiecka zauważała przymiarki reformatorskie Modrowa i nie chciała pozostawać obojętna; nie uciekała od kwestii kapitałowego zaangażowania się w ratowanie gospodarki wschodnioniemieckiej. Kluczowa pozostawała jednak kwestia warunków przepływu kapitału zarówno prywatnego, jak i państwowego z RFN do NRD. Realistycznie, a jednocześnie optymistycznie oceniano, że w sumie trzeba będzie „relatywnie niewielu uregulowań prawnych”, by stworzyć warunki do uruchomienia przepływu kapitału prywatnego, który oczekiwał w szczególności na możliwość nabywania udziałów w przedsiębiorstwach wschodnioniemieckich i gwarancji dla ochrony inwestycji i transferu zysków. Stawiano też na rezygnację NRD z państwowego monopolu w handlu zagranicznym, by otworzyć możliwość bezpośrednich kontaktów między przedsiębiorstwami obu państw¹⁷. Uregulowania prawne urastały więc wręcz do warunku *sine qua non* aktywności kapitałowej RFN w NRD, zakładano bowiem, że to głównie kapitał prywatny będzie stanowił zasadniczy nurt pomocy finansowej. Państwowa pomoc kapitałowa miała zostać uruchomiona wyłącznie dla obsługi inwestycji infrastrukturalnych w komunikacji, telefonii i ochronie środowiska, a więc tam, gdzie RFN też widziała swój interes. Problemem jednakże był długi czas przygotowania inwestycji i brak środków ze strony wschodnioniemieckiej, by te inwestycje uruchomić. Zapewne by nie doprowadzić w tej materii do impasu i pozostać w zgodzie z wcześniejszymi obietnicami „całkowicie nowego wymiaru pomocy

¹⁴ *Ibidem*, s. 621, dok. nr 114: Fernschreiben des Staatssekretärs Bertele an Bundesminister Seiters, Berlin (Ost), 7. Dezember 1989.

¹⁵ *Ibidem*, s. 621–622.

¹⁶ *Ibidem*. Bertele: „Es könnte zu furchtbaren Rückschlägen führen, wenn in der jetzigen Situation Gewalt angewendet würde. Wir sollten daher auf unserer Seite immer wieder öffentlich betonen, dass auch uns an einer ruhigen Entwicklung in der DDR gelegen ist und dass eine schnelle Wiedervereinigung als Folge von Unruhen nicht erreichbar ist”.

¹⁷ Takie propozycje zawarł radca ministerialny Ludewig w swym przedłożeniu do Seitersa z 7 grudnia 1989 r., w: *Deutsche Einheit...*, dok. nr 116, s. 625–627.

i współpracy”¹⁸, strona zachodnia rozważała zaofiarowanie NRD możliwości uruchomienia na ten cel kredytów gwarantowanych i subwencjonowanych przez rząd RFN, a więc pozwalających zachować kontrolę nad wyborem projektów do realizacji. Nie wykluczano też zadeklarowania „dalekosiężnych możliwości współpracy gospodarczej”, ale w terminie późniejszym (z początkiem 1990 r.)¹⁹. Przymiarki finansowe czynione w pilnym trybie przed mającą nastąpić wizytą obejmowały lata 1990–1993 i ukazywały poważne plany RFN wyjścia naprzeciw NRD w przewycięzeniu trudności gospodarczych. W grę wchodziło zarówno zwiększenie kwot poręczeń na dostawy w handlu wewnątrzniemieckim (do wysokości 6 mld marek), kredytów dla małych i średnich przedsiębiorstw plus przedsiębiorstwa prywatne (2 mld marek), jak i przejście poręczeń kredytu finansowego NRD zaciąganego w RFN z uwzględnieniem subwencjonowania oprocentowania, przy czym wstępnie, jeszcze przed wizytą Kohla, minister gospodarki RFN Haussmann chciał te kwestie konsultować z rządem Modrowa²⁰.

Kohl, przygotowując sobie argumenty ekonomiczne na rozmowę z Modrowem, jednocześnie badał możliwości znalezienia właściwej odpowiedzi na obiekcje i obawy państw Zachodu i Wschodu na temat swojej inicjatywy politycznej wyłożonej w planie. Usiłował stłumić niepokój i podejrzliwość Francji i Wielkiej Brytanii, po części jedynie złagodzonych klarownymi oświadczeniami NATO i Wspólnoty Europejskiej, które akceptowały proces zmierzania ku zjednoczeniu jako rezultatu przyszłościowego i długofalowego procesu integracji europejskiej. W tym sensie też działał uspokajająco w Strasburgu, gdzie 8 i 9 grudnia delegacja RFN w dotychczasowym gronie członkowskim aktywnie włączyła się w ustanowienie planu wchodzenia do Unii Gospodarczo-Walutowej. Podjęcie uchwał o tworzeniu na obszarze Wspólnoty struktur jednolitej polityki monetarnej mogło uśmierzyć obawy o to, jaką politykę będzie teraz po ogłoszeniu planu uprawiał Kohl: czy będzie to osłabienie polityki integracji aż do ewentualnego wyjścia RFN ze Wspólnoty i skupienia się na budowaniu jedności z NRD, czy odwrotnie, przyciąganie do Wspólnoty NRD. Pytania takie stawiała przede wszystkim Francja. Dlatego Kohl, rozmawiając rano 9 grudnia z Mitterrandem, wystąpił w roli „stabilizatora” sytuacji: sygnalizował uspokajanie i zwalnianie tempa w kwestii niemieckiej, „by nie szkodzić Gorbaczowowi”²¹. Prze-

¹⁸ Tak Kohl w swym planie.

¹⁹ Deutsche Einheit..., dok. nr 116, s. 625–627. Model rozwiązania kwestii kredytowania miał wyglądać następująco: Zakład Kredytowy ds. Odbudowy (Kreditanstalt fuer Wiederaufbau) na wniosek rządu federalnego udostępniał kredyt na dziesięć lat oprocentowany na siedem punktów, z czego rząd miał z budżetu federalnego subwencjonować 5%, a rząd NRD pokryć 2%.

²⁰ Por. szacunki i przymiarki finansowe radcy ministerialnego Ludewiga w przedłożeniu Seitersowi z 13 grudnia 1989 r., a więc na tydzień przed wizytą Kohla w Dreźnie. Za: Deutsche Einheit..., dok. nr 122, s. 643–644.

²¹ Deutsche Einheit..., dok. nr 117: Arbeitsfrühstück des Bundeskanzlers Kohl mit Staatspräsidenten Mitterrand, Strassburg, 9. Dezember 1989, s. 628–631 (Kohl: Ein übereiltes

konywał prezydenta Francji o potrzebie czynienia wszystkiego, by polityka reform Gorbaczowa nie doznała uszczerbku i by żadne „działania z zewnątrz” nie odwiódły go od dalszego podążania tą drogą. W tym kontekście uspokajał też Mitterranda, tym bardziej że ten przekazywał mu świeży sygnał z poprzedniego dnia: ZSRR zaniepokojony rozwojem sytuacji w NRD (potencjalnym zagrożeniem dla stacjonujących tam wojsk) chciał reaktywacji konsultacji czteromocarstwowych w sprawach niemieckich na poziomie ambasadorów, a Francja nie chciała w tej kwestii Moskwie odmawiać. Mitterrand zapewniał Kohla, że nie będzie „odpowiadać inicjatywnie” i ze swej strony proponował Bonn „ścisły kontakt” oraz „wspólne myślenie” o całym „kompleksie spraw”, na wypadek gdyby ZSRR zażądał zwołania spotkania wielkiej czwórki²². Na ten widoczny znak rezygnacji ZSRR z roli obserwatora na rzecz kreatora aktywnej postawy czterech mocarstw, wobec tego, co robił Kohl, kanclerz odpowiadał Mitterrandowi z dużą dozą asertywności²³. Tym bardziej że partner francuski był tym, który zaczynał stawiać coraz bardziej niewygodne pytania. Dotyczyło to głównie zachodniej granicy Polski. Francja konstatowała co prawda fakt zderzenia się „woli jednych i oporu drugich”, jeśli chodzi o jedność Niemców, ale zgłaszała obawę, że w Europie „nie można ryzykować, by wraz z podnoszeniem się żelaznej kurtyny rosły strachy i napięcia”²⁴. Francja uznawała prawo Niemców do podjęcia „decyzji o ich przyszłości”, ale liczyła się też „gotowość innych do akceptacji tej decyzji”, przy czym wyraźnie nie eksponowano formuły „samostanowienia, w której naród niemiecki odzyska w pełnej wolności swą jedność”. Jej brak w oficjalnym stanowisku ministra spraw zagranicznych Francji Dumasa, mimo iż w dosłownym brzmieniu przyjął ją do swego stanowiska szczyt państw Wspólnoty Europejskiej, jak również wniesienie przez Mitterranda kwestii „nienaruszalności granicy zachodniej Polski” – sprawy, której w niemieckiej debacie kanclerz chciał wyraźnie uniknąć – świadczyły zdaniem Teltschika o hamowaniu przez Francję „rozwoju” sprawy jedności²⁵.

Faktycznie do spotkania ambasadorów czterech wielkich mocarstw doszło już w dwa dni później z inicjatywy Koczemasowa, ambasadora ZSRR w Berlinie

Vorgehen in der deutschen Frage in der jetzigen Lage würde Gorbatschows Reformprozess zum Einsturz bringen. Daher versuche er – der Bundeskanzler – zu entdramatisieren, zu beruhigen und das Tempo nach unten zu drücken”).

²² *Ibidem*, s. 631.

²³ Zapewniał, że „Gorbaczow winien wiedzieć, że nie robimy niczego nieprzemyślanego i działamy uspokajająco”. *Ibidem*.

²⁴ Za: H. Teltschik, 329 *Tag e. Innenansichten der Einigung*, Berlin 1991, s. 76.

²⁵ *Ibidem*. Wystąpienia Dumasa i Mitterranda, które były dla Teltschika sygnałem dalszego zacieśniania międzynarodowej debaty o jedności niemieckiej, świadczyły jednocześnie o nadawaniu we Francji szczególnego znaczenia sprawie polskiej granicy zachodniej – jako katalizatora debaty wyjaśniającej rolę granicy na Odrze i Nysie w niemieckich koncepcjach zjednoczeniowych.

Wschodnim. Powołując się na „dużą dozę zgodności”²⁶ pomiędzy USA i ZSRR na Malcie, a także spotkania Gorbaczowa z Mitterrandem i Thatcher, odwołał się do odpowiedzialności wielkiej czwórki za stabilizację w Europie, zagrożoną teraz przez podważanie realiów okresu powojennego, tzn. dwu niezależnych i suwerennych państw niemieckich.

Kohl usiłował zaraz na wstępie narzucić Bakerowi czarny scenariusz rozwoju wydarzeń w NRD, ale sekretarz stanu USA przyhamował ten zamiar, bowiem z ocen amerykańskiego ambasadora w Berlinie Wschodnim Richarda Barkleya wynikało, że wydarzenia między Łabą a Odrą będą „w uporządkowanych ramach”²⁷. Baker zapewnił kanclerza o wspieraniu przez USA idei zjednoczenia „od początku”, ale natychmiast związał to wsparcie z formułą zawartą w „czterech punktach” prezydenta Busha z Brukseli na szczycie NATO sprzed tygodnia. Zwrócił też Kohlowi uwagę na zbieżność tego stanowiska z formułą wypracowaną przez Radę Europejską w Strasburgu i nade wszystko starał się przekonać kanclerza do uwzględniania „nerwowości innych”, przy czym chodziło przede wszystkim o Moskwę, a z zachodnich sojuszników w szczególności o Londyn, skąd właśnie przybywał, i Paryż.

Rozmowa z Bakerem pozwoliła Kohlowi jeszcze raz zarysować strategię na nadchodzące tygodnie i miesiące, do której chciał przekonać sekretarza stanu. Uważał, że ludziom w NRD trzeba pokazać cel (jedność), ale w żadnym wypadku nie wolno wmawiać im, że tego celu nie pragną, co było aluzją do linii Modrowa, zwiększającej zdaniem kanclerza jedynie niepokój ludności we Wschodnich Niemczech. Przekonywał Bakera, nie bez słuszności, że decydująca dla „niemieckiego rozwoju”²⁸ będzie postawa ludności NRD w czasie wyborów, których spodziewał się wczesnym latem 1990 r., zapewniając rozmówcę, że natychmiast po wyborach, niezależnie od ich wyniku, będzie się starał o „rozsądne uzgodnienia” z nowym rządem, potwierdzając, iż ma na myśli „realizację zapowiedzianej wspólnoty traktatowej”²⁹. Baker wydawał się rozumieć te argumenty, ale natychmiast słuszny postulat Kohla w sprawie ukazania celu opatrywał uwagą o potrzebie przekonania Niemców w NRD, że nie mogą „spraw zbyt przyspieszać”. Wizja Kohla sytuacji powyborczej w NRD obejmowała przede wszystkim konsolidację jej gospodarki i tego, „co zrobi NRD dla przebudowy jej systemu gospodarczego”, łącznie z reformą walutową. Po zbudowaniu gospodarki wolnorynkowej i dopuszczeniu prywatnych inwestycji szanse na odnowę wschodnioniemieckiej gospodarki rosły niepomiernie. Dopiero w takich warunkach Kohl

²⁶ H. Teltschik, *op. cit.*, s. 75.

²⁷ Deutsche Einheit..., dok. nr 117: Gespräch des Bundeskanzlers Kohl mit Aussenminister Baker, Berlin West, 12. Dezember 1989, s. 636.

²⁸ *Ibidem*. Kohl używał tu, zapewne świadomie, eufemizmu na określenie „zjednoczenia”, co mogło być na użytek rozmowy z Bakerem także pożyteczne.

²⁹ *Ibidem*, s. 638. Kohl: „Mit anderen Worten: es gehe um die Verwirklichung der anvisierten Vertragsgemeinschaft”.

widział możliwość, i mówił o tym Bakerowi, rozpoczęcia budowy struktur konfederalnych, które w swym planie zaproponował. Chcąc wyciszyć obawy rozmówcy o czasowy wymiar tych przedsięwzięć, napomynał o „całych latach”, które kroki te miały zająć, uzależniając je także od rozwoju sytuacji międzynarodowej. „Ukazanie celu” było też według Kohla dlatego potrzebne, że „inni mogli to zrobić”, sugerując najwyraźniej możliwą w każdej chwili („Man muese sehen dass derartiges doch in der Luft liege”) inicjatywę Gorbaczowa, ale na warunkach sowieckich (wyjście RFN z NATO), na co Baker pośpiesznie przypominał stanowisko amerykańskie wspierające niemiecki plan Kohla, oczywiście na amerykańskich warunkach³⁰. Kohl wyraziście dawał Bakerowi do zrozumienia, że zna pragnienia Rosjan, by „iść razem z Niemcami”, ale RFN z pełnym zaufaniem i otwartością wybiera USA³¹.

Baker nie krył, że USA chcą dać silny sygnał o potrzebie „nowej architektury w Europie” i silnych związków między WE i USA. Ten wątek pozwolił Kohlowi zaznaczyć swój pogląd na kwestie rozwoju europejskiego. Celem nie była Europa-twierdza, zamknięta w gronie dotychczasowych uczestników integracji; chodziło o to, by budowie nowych porządków „w Czechosłowacji, na Węgrzech i w Polsce” towarzyszyło otwarcie perspektywy przyszłego członkostwa we Wspólnocie Europejskiej, co przy rosnących także więzach kooperacyjnych z EFTA mogło dać do 2000 r. efekt integrującej się Europy. W tej sytuacji nie można było także zapominać o NRD. Tu Kohl nawiązywał wyraziście do konceptu integracyjnego z lipca 1989 r., promowanego przez Urząd Kanclerski³² i przypominał francuski i niemiecki motyw zainteresowania członkostwem NRD we Wspólnocie sprzed kilkunastu dni w Strasburgu, gdzie NRD, za pośrednictwem Francji, zgłaszała wniosek o ścisłe więzy z WE.

³⁰ *Ibidem*, por. fragment protokołu rozmowy: „[...] AM Baker (podkr. w oryginale dokumentu – J.S.) erklärt, in der Tat sei es wichtig, dass die Menschen ein Ziel vor Augen hätten und gleichzeitig wüssten, dass man die Dinge nicht überstürzen dürfe. Der Bundeskanzler fährt fort, es sei der Fehler von PM Thatcher, dass sie meine, man solle die Dinge lieber laufen lassen. Wenn aber er nicht das Ziel klar herausstelle, würden es andere tun (podkr. J.S.). AM Baker stimmt zu und wirft ein, eben deshalb hätten die Vereinigten Staaten auch ihre Vorstellungen dargelegt”. W dalszej części rozmowy (*ibidem*, s. 639) Kohl *expressis verbis* stwierdził w tej kwestii, co następuje: „[...] Wenn er den 10-Punkte-Plan nicht gemacht hätte, wären er selber und der amerikanische Außenminister eines Morgens aufgewacht und hätten festgestellt, dass Gorbatschow einen entsprechenden Vorschlag auf den Tisch gelegt hätte. Ein solcher Vorschlag hätte dann allerdings die Bedingung enthalten, dass die Bundesrepublik sich aus der NATO zurückziehen müsse. Man müsse sehen, dass derartiges doch in der Luft liege”.

³¹ *Ibidem*, s. 639: Kohl: „[...] Im übrigen müsse man sehen, dass es auch auf russischer Seite den alten Traum gebe, mit Deutschland zusammenzugehen”. Por. też dalszą część rozmowy według protokołu: „Der Bundeskanzler fährt fort, genau deswegen bitte er auch um Unterstützung und Vertrauen. Er spiele gegenüber den USA mit offenen Karten. Die Amerikaner würden von ihm über alles informiert”.

³² Szerzej zob. J. Sawczuk, *Od status quo do planu Kohla*, Opole 2005.

Nowa struktura bezpieczeństwa przewidywała nowe zadania dla NATO, EG i KBWE: sojusz miał zmniejszyć zadania militarne, a wzmocnić polityczne, EG miała się stać centralnym instrumentem kształtowania nowej Europy, a w procesie KBWE trzy dotychczasowe koszyki miały otrzymać „nową substancję”. Te nowe elementy w połączeniu z czterema warunkami amerykańskiego i natowskiego (z początku grudnia z Laeken) wsparcia idei „wychodzenia ze *status quo*” były sygnałem, że USA chcą aktywnie współdziałać na rzecz jedności Niemiec i nowego porządku europejskiego, a nie tylko być obserwatorem wydarzeń³³.

Ostrożność, żeby nie powiedzieć wstrzeźliwość, Bakera i jednocześnie niechęć Gorbaczowa skłoniła Kohla do nawiązania bezpośredniego kontaktu z sekretarzem generalnym KPZR w celu zaznaczenia swoich akcentów w bieżących wydarzeniach. Kohl sygnalizował Amerykanom swoją potrzebę spotkania z Gorbaczowem i natychmiast po rozmowie z Bakerem przystąpił do działania. W liście przesłanym tajnym kanałem³⁴ wystąpił z pozycji suwerennego partnera, który ma świadomość kreowania biegu spraw, ale który stara się wyjść Gorbaczowowi naprzeciw, a jednocześnie odrzuca wszelkie radzieckie oskarżenia. Wychodził z pozycji natowskich³⁵, które Gorbaczowa mogły satysfakcjonować, gdyż były całkowicie po jego myśli i ukazywał je jako odpowiadające polityce rządu federalnego. Jednocześnie czynił przyczyną zaburzeń w NRD zaniechanie reform przez ekipę komunistyczną z Honeckerem na czele, zręcznie wykorzystując starą Gorbaczowską frazę o tych „których karze życie, gdy zostają w tyle”. Argumentował, że wielokrotnie wskazywał Gorbaczowowi właśnie na tę przyczynę destabilizacji sytuacji w NRD: to niezadowolenie społeczeństwa „postawiło kwestię niemiecką na porządku dziennym”; w każdym razie nie była nią polityka rządu federalnego. Polityka ta zmierzała raczej ku temu, by zapanować nad rozwojem zdarzeń, nie pozostawiać ich własnemu biegowi, nadać im „stabilne ramy” i „tam, gdzie trzeba, wzmocnić i stworzyć na nowo”, z myślą o „pokoju i rozwoju procesów ku pożytkowi ludzi”³⁶. Kohl wyraźnie wychodził Gorbaczowowi naprzeciw, opowiadając się za układem Helsinki II i dalszym wspieraniem otwarcia i przekształceń prowadzonych przez ZSRR i kraje środkowoeuropejskie, zwłaszcza Polskę i Węgry z myślą o politycznej stabilizacji w regionie. Teraz jednak akcent położył na „respektowanie wolnego samostanowienia”

³³ *Ibidem*. W Deutsche Einheit..., w protokole rozmowy Baker-Kohl z 12 grudnia (dok. nr 117) brak szczegółów amerykańskiej wizji nowej architektury dla Europy.

³⁴ Por. Deutsche Einheit..., dok. nr 123: Schreiben des Bundeskanzlers Kohl an Generalsekretär Gorbatschow, Bonn 14. Dezember 1989, s. 645. Doradca Kohla, Teltschik, proponował wysłanie tego „osobistego posłania” („auf besonderem Wege”), na co Kohl wyraził zgodę.

³⁵ NATO po Malcie zadeklarowało chęć zapobiegania destabilizacji, unikania wyciągania jednostronnych korzyści z fazy przejściowych „Übergangs- und Anpassungsschwierigkeiten zum Schaden anderer”.

³⁶ *Ibidem*, s. 646.

Niemców z NRD, co do którego Kohl oczekiwał od „partnerów i sąsiadów” – a więc i ZSRR – pełnego respektu, bez względu na jego wynik. Zadania z zakresu „praktycznej polityki” między RFN a NRD, które Kohl charakteryzował Gorbaczowowi, szły najwyraźniej w stronę wcześniej rysowanych przez ekipę Modrowa i były już pochodną myślenia o „wspólnocie traktatowej”. Były to zadania, które „można rozwiązać tylko razem”, a RFN chciała być postrzegana u boku NRD jako jej „zdolny do działania partner”³⁷. Jego zdaniem przemiany w NRD bieły już „wywołane przez ludność i SED”, a proponowane stronie wschodnioniemieckiej ekonomiczne ramy współpracy ułatwiające wchodzenie kapitału prywatnego wcześniej zostały wprowadzone w ZSRR i innych państwach Europy Środkowej (wymieniał Polskę, Węgry, Bułgarię, Rumunię). W tym kontekście powrócił do formuły *Vertragsgemeinschaft*, którą zaprezentował Gorbaczowowi jako „formę wspólności” (*Gemeinsamkeit*), jaka już istnieje i jest praktykowana między dobrymi i bliskimi sąsiadami RFN „z południa, zachodu i północy”. Za prawdopodobne uważał znalezienie punktów styecznych do dalszej współpracy, „wynikających ze wspólnej historii, języka i kultury”. Zatem wyraźnie, choć mocno aluzyjnie sugerował dla NRD to, co innych „sąsiadów” wiązało już z obszarem Wspólnot, czyli jakąś formę stowarzyszenia czy członkostwa. Dopiero na takim tle ukazał swoją ideę „struktur konfederacyjnych”, a w dalszej perspektywie „konfederacji”, które w jego pojęciu nie oznaczały „chęci połknięcia” NRD, a jedynie zgodną z prawem międzynarodowym egzystencję „dwu suwerennych partnerów, którzy postanawiają zbliżyć się do siebie i uzgodnić stosowne formy instytucjonalne”.

W tej defensywnej tonacji Kohl nie zapomniał jednak o bardzo ważnej kwestii, o nawiązaniu do spraw bezpieczeństwa. Deklarując „współodpowiedzialność Niemców za bezpieczeństwo naszych sąsiadów”, *expressis verbis* zapewnił Gorbaczowa, iż dotyczy to „uprawnionych interesów bezpieczeństwa Pańskiego kraju”. Natomiast kwestię granicy międzyniemieckiej ukazywał wyłącznie w kontekście struktur konfederacyjnych i konfederacji: „obaj partnerzy mogli zastosować się do uprawnień wynikających z Aktu Końcowego KBWE, który zezwalał na zmianę środkami pokojowymi i w zgodzie z prawem międzynarodowym”. Innymi słowy, nie eksponując w żadnym punkcie swego listu zwrotów o „dążeniach jednościowych” czy „zjednoczeniu”, Kohl ukazał Gorbaczowowi potencjalny bieg zdarzeń, który pozwalał zrealizować w przyszłości cel niemiecki. Zauważyć w tym miejscu należy, że kwestia bezpieczeństwa i „granic” została tu wyraźnie ograniczona do ZSRR i linii Łaby, nie było odniesienia do „uprawnionych interesów bezpieczeństwa” Polski w kontekście jej granicy zachodniej. Co więcej, w liście do Gorbaczowa Kohl testował jakby następujący zamysł w kwestii przyszłej rozgrywki granicznej wokół Niemiec: gdyby pokojowa zmiana granic nie była możliwa, „granice wszystkich państw w Europie” miały pozostać *unverletzlich*, wyraźnie sugerując i wprowadzając do obiegu ideę

³⁷ *Ibidem*.

obywatelstwa dla zmian granicznych³⁸. Musiało to być dla Polski silnym sygnałem ostrzegawczym.

Tak więc przed zbliżającą się wizytą w NRD u Modrowa Kohl zastosował taktykę wyciszania emocji i uspokajania, tak jakby chciał partnerów życia międzynarodowego i opinię publiczną przekonać, że wybiera „spokojną drogę w przyszłość”, której nie da się określić „na dni, tygodnie czy lata”, uwzględniającą interesy bezpieczeństwa wielkich mocarstw, odrzucając postawy „zastrzające i radykalne”, przestrzegając „siebie i innych”, by iść „ku przyszłości” małymi krokami³⁹. Uspokajanie wzburzonych fal kontynuował w Budapeszcie (16 grudnia 1989 r.), gdzie w trakcie spotkania z Nemethem udało mu się zasygnalizować temu komunistycznemu reformatorowi wiele wątków najwyraźniej przeznaczonych dla Gorbaczowa, zresztą Nemeth oferował mu w tym względzie chętnie pomoc⁴⁰. Kohl rozwinął przed Nemethem szerszą swoją koncepcję prymatu integracji europejskiej, interesującej dla Węgier i innych krajów bloku sowieckiego, także NRD, jako mechanizmu budowania jedności Europy i przy okazji Niemiec. Zdaniem kanclerza, obawy zachodnich sojuszników RFN o ekonomiczną siłę połączonych potencjałów dwu państw niemieckich można było rozwiązać jedynie poprzez nierozzerwalne związanie ich ze Wspólnotą. Szef rządu węgierskiego potwierdził, że 10 punktów zostało na niedawnym spotkaniu szefów państw Paktu Warszawskiego na początku grudnia całkowicie odrzuconych i skrytykowanych jako wyborczy chwyt Kohla. Przy okazji odrzucając zasadę „sojuszniczej poufności”, Nemeth nie odmówił sobie kolejnej sposobności, by ukazać Polskę w negatywnym świetle – jako krytyka koncepcji kanclerza, a nawet jako zagrożenie destabilizacją, wzięwszy pod uwagę koncepcje Wałęsy⁴¹. Najwyraźniej walka Węgier z Polską o względy ekonomiczne u RFN⁴² i pozycję prymusa u Kohla przeważała nad

³⁸ Brak kontekstu polskiego, a jedynie sowiecki, podkreślał Kohl następującym zwrotem: „Zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der UdSSR bleibt es bei dieser Perspektive, wie es im Moskauer Vertrag vereinbart ist”, *ibidem*, s. 650.

³⁹ Tak w wystąpieniu przed kamerami telewizji NRD 15 grudnia, za: Deutsche Einheit..., s. 651, przyp. 2.

⁴⁰ *Ibidem*, s. 654–655, por. protokół spotkania: „[...] Der Bundeskanzler bittet MP Nemeth, gegenüber GS Gorbatschow und im Kreis der WP-Regierungschefs zu den 10 Punkten zu erläutern dass er – der Bundeskanzler – alles andere als Wahlkampf betreibe”. „Nemeth sagt zu, die Argumente des Bundeskanzlers an bestimmter Stelle weiterzugeben”.

⁴¹ *Ibidem*, s. 653–654, Nemeth powoływał się na propozycję Wałęsy, by „rząd wyjąć spod kontroli parlamentu”, co określił jako sygnał cofania się reform, zresztą nie tylko w Polsce, ale także ZSRR, gdzie Ryszkow proponował powrót do twardych metod administracyjnych.

⁴² Chodziło o pomoc RFN w załatwieniu niemal całego pakietu oczekiwań: wsparcia energetycznego po obcięciu dostaw energii przez ZSRR, rozwoju wspólnych przedsiębiorstw w trójkącie Węgry–RFN–NRD, zwiększenia kontyngentu pracowników węgierskich zatrudnionych w gospodarce RFN, wsparcia w MFW, ściślejszych związków ze Wspólnotą Europejską, „ale nie na siłę”: umowy o wolnym handlu i „jakieś formy stowarzyszenia”,

tradycyjnymi przyjaznymi związkami⁴³. Ale też kontakt z Nemethem dał Kohlowi sygnał, iż Modrow w pełni akceptuje i określa jako gotowe do przyjęcia pierwsze cztery punkty planu kanclerza, co mogło być dobrym wstępem do spotkania z szefem rządu NRD za kilka dni⁴⁴, ale nie pozostawiało złudzeń, że kwestie wspólnej przyszłości będą obarczone trudnościami. Gorbaczow nie pozostawił Kohlowi żadnych złudzeń. Ostry i suchy w tonie przekaz, bazujący na argumentacji z grudniowego Plenum KC KPZR, przypominał kanclerzowi miejsce w szeregu. Gorbaczow najwyraźniej wracał do sposobu rozmowy z Genscherem z początku grudnia, powtarzając bez mała wszystkie tamte zarzuty⁴⁵, krytykując Kohla za mieszanie się w wewnętrzne sprawy strategicznego partnera ZSRR, wywołując konsternację⁴⁶.

Pierwszym widocznym symptomem, że Kohl wziął pod uwagę wszystkie sygnały, jakie napłynęły do Urzędu Kanclerskiego przed 19 grudnia, zwłaszcza z Kremła, była całkowicie niekonfrontacyjna „linia strategii” na rozmowy z Modrowem⁴⁷. Trzymała się ona wyraźnie tej filozofii, jaką wykladał Gorbaczow, tzn. akcentowała w dobie „głębokich przemian w Europie” potrzebę „stabilnego rozwoju”, o znaczeniu dla całego kontynentu, dotyczących interesów innych państw, z czego wynikała „odpowiedzialność obu państw niemieckich”⁴⁸. Nie było, rzecz jasna, rezygnacji z ustalonych już celów, ujętych w międzynarodowych stanowiskach, które powtarzano⁴⁹. Kohl chciał zaofiarować Modrowowi uznanie dla aspiracji samostanowienia

pomoc w transferze technologii („reformy demokratyczne zrobiliśmy sami, w gospodarce potrzebujemy pomocy”). *Ibidem*, s. 656–657.

⁴³ *Ibidem*, s. 654. W opinii Nemetha Polska opowiadała się najwyraźniej za rozwiązaniem czteromocarstwowym, co w zasadzie powinno było Kohlowi odpowiadać, gdyż tylko ta formuła oznaczała powrót do *Friedensvertrag*.

⁴⁴ *Ibidem*.

⁴⁵ Gorbaczow powtarzał zarzut wobec Kohla, że swym wystąpieniem w Bundestagu z 28 listopada „stawiał NRD warunki wstępne, jeśli nie ultimatywne żądania”, kierowane pod adresem suwerennego państwa. Zdaniem Gorbaczowa przeczyły one „duchowi Helsinek” i porozumieniom osiągniętym „w tym roku” (wspólne oświadczenie z czerwca), były „wrzucaniem dynamitu do płonącego ognia”, „sztucznym przyspieszaniem wydarzeń”. *Ibidem*, s. 659.

⁴⁶ Prowadziła ona do konstatacji, iż list Gorbaczowa nie był odpowiedzią na pismo Kohla, że oba listy się wyminęły. Por. ekspertyza Hartmanna dla Kohla z 18 grudnia 1989 r., *ibidem*, s. 660–661.

⁴⁷ Por. Deutsche Einheit..., dok. nr 128, A: Vorschlag für Gesprächslinie, s. 663–667.

⁴⁸ Por. wstępne pasáže „Linii”, *ibidem*, s. 663.

⁴⁹ Por. *ibidem*: „Unser Ziel bleibt, auf einen Zustand des Friedens in Europa hinzuwirken, in dem das deutsche Volk in freier Selbstbestimmung seine Einheit wiedererlangt” (Brief zur Einheit). Grundsätzliche Unterstützung von Verbündeten. NATO-Kommunique vom (15.12.89) (entsprechend EG-Gipfel von Strassburg): „Wir streben die Stärkung des Zustands des Friedens in Europa an, in dem das deutsche Volk in freier Selbstbestimmung seine Einheit wiedererlangt. Dieser Prozess muss sich auf friedliche und demokratische Weise, unter Wahrung der einschlägigen Abkommen und Verträge sowie sämtlicher in

Niemców w NRD w obu przypadkach, tzn. w przypadku wyrażenia zarówno woli posiadania własnego państwa, jak i woli jedności. Nie eksponował pojęcia „jedności”, mówił raczej o „rozwoju w Niemczech” skorelowanym z procesem ogólnoeuropejskim. Program 10 punktów miał się koncentrować na tym, „co się da zrobić w dającej się przewidzieć przyszłości”. Nie brakowało zaplanowanych kroków sygnalizujących pełne wsparcie dla aspiracji europejskich NRD: jako partnera umowy o handlu i współpracy ze Wspólnotami czy pozycji beneficjenta pomocy już przewidzianej przez grupę 24 państw zachodnich dla Polski i Węgier. Linia strategiczna odznaczała się od jakiegokolwiek ingerencji czy chęci destabilizacji. Kohl chciał w czasie rozmów zapewnić rozmówcę o potrzebie ostrożności i cierpliwości, o tworzeniu warunków do organicznego rozwoju, o przyczynianiu się, „gdzie tylko możliwe”, do uspokajania. Gospodarcze kwestie wysunięte zostały na czoło jako materia współpracy; w bloku spraw związanych z reformą gospodarki, co dziwne, kanclerz umieszczał też kwestię *Vertragsgemeinschaft* jako element „rozszerzania współpracy na wszystkich obszarach”, co sygnalizowało deprecjację projektu, gdyż „linia” nie poświęciła jej większej uwagi. NRD sama miała zdecydować o swoich reformach, ale RFN nie chciała rezygnować z nakreślenia zakresu swoich oczekiwań, które nazywała „warunkami efektywnej współpracy”, wysuwając na plan pierwszy otwarcie gospodarki na prywatny kapitał, orientację rynkową, swobodę działalności przedsiębiorstw itp. O nadchodzących trudnościach dialogu świadczył fakt, że Kohl nie przewidywał wychodzenia naprzeciw problemom wywołanym przez otwarcie granicy, choć dostrzegano szereg nowych wyłaniających się kwestii (wykup tanich towarów subwencjonowanych przez państwo, ubytek siły roboczej w NRD – praca „na czarno w RFN” itp.)⁵⁰.

Spotkanie w Dreźnie było dyplomatycznym ukłonem w stronę Modrowa, którego polityczna kariera wiązała się ściśle z jego krytyczną postawą wobec konserwatystów partyjnych zebranych wokół Honeckera, wyrażaną z pozycji lokalnego sekretarza SED. Treści spotkania „w cztery oczy”, które poprzedziło rozmowy obu delegacji, przeniesione na obrady plenarne odsłoniły z całą brutalnością odmienne punkty widzenia na perspektywę rozwoju sytuacji w Niemczech. Tonację nadał Modrow, który otworzył spotkanie swoim exposé⁵¹ i mimo wysiłku, by miało ono cha-

der Schlussakte von Helsinki niedergelegten Prinzipien im Kontext des Dialogs und der Ost-West-Zusammenarbeit vollziehen. Er muss auch in die Perspektive der europäischen Integration eingebettet sein”.

⁵⁰ *Ibidem*, s. 666–667. Por.: „Reaktiv zu Forderung nach Ausgleich: Wir haben Übersiedlungswelle nicht ausgelöst; Grund lag in der DDR. Dem Verlust der DDR stehen Lasten auch auf seiten der Bundesrepublik gegenüber”.

⁵¹ Por. Deutsche Einheit..., dok. nr 129: Gespräch des Bundeskanzlers Kohl mit Ministerpräsident Modrow im erweitertem Kreis, Dresden, 19. Dezember 1989, s. 668–673; tu por. nast. fragment: „Mit einem solchen Beitrag zum gegenseitigen guten Zusammenleben würden die Dinge für die beiderseitigen Nachbar erleichtert”.

rakter poszukiwania punktów styecznych ze stanowiskiem Kohla, nie był w stanie przesłonić faktu, że jego strategia rozmięła się całkowicie ze strategią kanclerza. Stwierdzał jedność poglądów z Kohlem na „odpowiedzialność za sytuację w Europie i włączenie się do procesu europejskiego”, podchwytyjąc pogląd kanclerza, że układ Helsinki II, o ile będzie dobrze przygotowany, można będzie poprzeć. Dostrzegał nowe możliwości dla polityki zagranicznej NRD, formułując niezwykle ostrożnie jej „nowe zorientowanie” i „obliczalność” w „demokratycznym kształtowaniu Europy”. W tym kontekście umieszczał *Vertragsgemeinschaft*, którą oceniał jako konkretny przyczynek do nowej architektury, zapowiadanej przez Bakera w Poczdamie. Miała to być jednak niedwuznacznie „architektura wspólnego europejskiego domu”, czym sygnalizował raczej gorbaczowowską niż amerykańską jej konotację. Wyposażył ją Modrow dokładnie w to, o czym mówił Kohlowi Gorbaczow: integralność państw w nienaruszalnych granicach miała być jądrem, zasadniczym warunkiem pokoju europejskiego. Modrow wspierał ideę kooperacji ponadsystemowej i wpisywał się w nią z pomysłem ścisłych związków NRD ze Wspólnotami. O podziale Niemiec w tym kontekście milczał. Akceptował w pełni zaciągnięte w ramach KBWE zobowiązania, obiecując sobie osiągnięcie na tym polu wraz z RFN czegoś, „co byłoby przykładem”. Tym czymś miała być „wspólnota traktatowa”, do której powracał jako do przykładu na „dobre kwalifikowane sąsiedztwo” i koegzystencję, pozwalającą zbudować „nową jakość” wykraczającą poza układ zasadniczy. Wspólnota traktatowa miała się w dodatku stać „wspólnotą zaufania”, by w ten sposób „ułatwić szereg kwestii sąsiadom obu państw”⁵². Mogło to być sugestią, że rozumie niepokoje wyrażane zarówno przez aliantów zachodnich RFN, jak i Polskę.

Modrow, czując wzrastającą wagę polityczną reformującej się NRD (wsparcie ZSRR i USA), wchodził najwyraźniej w rolę ważnego gracza i męża stanu. Pozwoliło mu to na zgłoszenie propozycji nawiązania oficjalnych stosunków między NATO i Układem Warszawskim, wysuwaną przez NRD, jak twierdził, już wcześniej. Podchwytywał tym samym zrećnie myśl wyłożoną w nowej strategii Bakera, w której ten kładł nacisk na odchodzenie od aspektów wojskowych w stronę politycznych działań obu paktów. Przy tej okazji przypominał rozmówcom z RFN, że oba paktory mają szczególny interes w tym, by „wiązać państwa niemieckie”, a NRD nie zamierza opuszczać Układu Warszawskiego i traktuje w dalszym ciągu ZSRR jako głównego sojusznika. Oznaczało to, w jego linii argumentacyjnej, że istnienie dwu państw niemieckich jest pierwszoplanową kwestią polityki światowej, a to oznaczało, że zjednoczenie (*Wiedervereinigung*) nie jest aktualne. W podobny sposób Gorbaczow tłumaczył Kohlowi, że kwestia ta musi być pozostawiona czasowi (*Entwicklung*) i „włączona w rozwój ogólnoeuropejski”, a wszelkie próby jej przyspieszenia przyniosłyby „olbrzymie niebezpieczeństwo”. Dopiero w finalnej fazie pogłębiania procesów współpracy, zakończonych rozwiązaniem bloków sojuszniczych, mogłoby się stać możliwe postawienie stosunków między obu państwami „na nowej podstawie”.

⁵² *Ibidem*, s. 669.

Tu jednak Modrow też nie użył terminu „zjednoczenie”. Innymi słowy, trzymał się starej linii Krenza, który od pierwszych dni urzędowania wiązał zjednoczenie z likwidacją obu sojuszy.

Kohl zastosował taktykę całkowitej ugodowości i próbował wyjść z tego kontaktu z Modrowem bezkonfliktowo⁵³, otwierając możliwie wiele pól przyszłego dialogu. Mając pełną świadomość, że odbiorcą relacji z tych rozmów będzie za pośrednictwem Modrowa Gorbaczow, Kohl zdobył się na tonację wręcz zdroworoządkową i pozbawioną całkowicie elementów ofensywności. Na użytek chwili tworzył formułę wspólnej odpowiedzialności obu państw za porządkowanie spraw europejskich⁵⁴, uwzględniania potrzeb bezpieczeństwa innych, ale uwagę w tym kontekście kierował nie na kwestie graniczne, lecz na problematykę rozbrojenia; jej właśnie chciał poświęcić proponowane przez Gorbaczowa porozumienie Helsinki II. Razem z NRD chciał się koncentrować na tym, co w wielu punktach było wspólne, przy pełnej świadomości „różnic poglądów w wielu sprawach”. Analizując swój plan, notował niemal pełną zbieżność zawartych tam postulatów z interesami NRD, „choć być może zapisanych innymi słowami”, wyłączał całkowicie aspekt chronologii kolejnych kroków, ale co najciekawsze, wycofywał ideę zmierzania ku federacji, co było chwilowym zwycięstwem Modrowa. Najważniejsza zdaniem Kohla była kwestia zapewnienia biegu reform, ich nieodwracalności i unikania destabilizacji. W tym sensie Kohl deklarował Modrowowi partnerstwo w rozwiązywaniu konfliktów i różnic w podejściu do konkretnych spraw. „Pan jest dla mnie teraz partnerem do rozmów” – stwierdzał Kohl – „teraz chodzi o to, by razem próbować robić swoje”, kierować się rozumem, nie bacząc na nacisk mediów. Ale z drugiej strony widać było wyraźnie, iż Kohl nie spieszy się z podejmowaniem jakichkolwiek zobowiązań czy uzgodnień. Wprawdzie oświadczał, iż jest gotów przyjąć zaproponowaną przez NRD deklarację dotyczącą *Vertragsgemeinschaft*, jednakowoż natychmiast usunięto z niej jedno zdanie oznajmiające, iż zjednoczenie jest nieaktualne. Kolejne spotkanie i zakończenie rokowań w tej kwestii planował dopiero na wiosnę 1990 r., co zważywszy na olbrzymie tempo zdarzeń, było praktycznie urwaniem kontaktu z głównym decydentem po stronie wschodniej, w oczekiwaniu na rezultat przyszłych wyborów. Faktycznie, mimo że Modrow bawił z wizytą pod koniec stycznia 1990 r. w Bonn, Urząd Kanclerski nie zaplanował mu spotkania z Kohlem, a jedynie z urzędnikami drugiego szeregu. Rozpoczęła się zatem strategia schładzania, która już niebawem, bo w lutym 1990 r., miała wyeliminować Modrowa z aktywnej rozgrywki o wpływ na przebieg dalszych etapów rozwoju procesu budowania jedności Niemiec.

⁵³ Dopiero po latach, w tomie wspomnieniowym, dał upust ówczesnej niechęci do Modrowa za sposób przedstawiania spraw (por. H. Kohl, *Ich wollte Deutschlands Einigkeit*, Berlin 1996, s. 215), co też po latach wytknął mu Modrow jako nieszczerze i nieprawdziwe, gdyż w jego ocenie reakcje Kohla były wówczas całkowicie pojednawcze (H. Modrow, *op. cit.*, s. 391–392).

⁵⁴ Postulując nader eufemistycznie „doprowadzenie do porządku tego, co na niemiecką odpowiedzialność w tym stuleciu stało się nieporządkiem”.



Von der neuen Ostpolitik zum friedlichen Umbruch und zur Vision eines europäischen Hauses

Der Macht- und Interessenskonflikt zwischen den beiden großen Blöcken bestimmte in Europa über Jahrzehnte nicht nur die große Politik. Er prägte auch entscheidend das Leben und Denken der Menschen in den Staaten und Nationen. Zwei Jahrzehnte sind seit dem Umbruch von 1989/1990 und den – mit Ausnahme von Rumänien – friedlichen Revolutionen vergangen. Das mächtige Sowjetimperium ist zerfallen, das alte, scheinbar fest zementierte Blocksystem Vergangenheit, ein neues europäisches Haus entstanden. Die fundamentalen Veränderungen, die sich mit dem Wandel von 1989/1990 in Europa und der Welt vollzogen, sind schon Geschichte. Das Bewusstsein einer epochalen Zäsur ist verblasst, die Erinnerung daran getrübt.

Viele Faktoren wirkten zusammen, damit das „Wunder“ von 1989/1990 geschehen konnte. Bei den Jubiläumsfeiern stehen zumeist die handelnden Staatsmänner im Fokus. Die mutigen Bürger, die damals auf die Straßen und Plätze gingen, bleiben oft außen vor. Der Anteil unserer östlichen Nachbarländer am demokratischen Umgestaltungsprozess wird trotz verschiedener Dankesbezeugungen doch zu wenig gewürdigt. Vom westlichen, europäisch-atlantischen Lager werden eigene Verdienste dagegen besonders herausgestrichen. Gerühmt wird die jeweilige Politik, von den USA bis zur Bundesrepublik, von Reagan, G. Bush und Kohl bis zu Brandt.

Dabei zeigen sich allerdings je nach den verschiedenen politischen Lagern recht unterschiedliche Akzentsetzungen. Das eine konservativ geprägte betont dezidiert das Gewicht einer Politik der Stärke gegenüber dem sowjetischen beherrschten Block, also etwa NATO-Nachrüstung, Ronald Reagan und die vorgeblich unbeugsame antikommunistische Position. Das andere eher sozialdemokratisch orientierte lobt dagegen die Entspannungs-, Ausgleichs- und Friedenspolitik mit der Lichtgestalt Willy Brandt. Diese habe erst den Abbau der Feindbilder ermöglicht und die Vorbedingungen für einen friedlichen Wandel im östlichen Europa geschaffen. Eine ehrliche, kritische Analyse muss sich vor eindimensionalen Verkürzungen hüten. Sie hat zu differenzieren und zu versuchen, der Komplexität des vielschichtigen Prozesses gerecht zu werden. Nicht zuletzt ist auch zu fragen, wieweit überhaupt und

in welchem Maß von außen, also durch die westliche Politik, die Geschehnisse und Entwicklungen im östlichen Europa beeinflusst und mitgestaltet werden konnten.

Vom „Kalten Krieg“ zur Detente

Über viele Jahrzehnte hat der Macht, System- und Interessenskonflikt zwischen dem vom Kreml beherrschten kommunistischen Sowjetblock und dem westeuropäisch-nordamerikanischen Lager fast alles überschattet und dominiert. Der langjährige „Kalte Krieg“ mit all seinen Facetten wie auch die Ansätze zu einer Detente (Entspannung) standen beide im Zeichen der Atombombe. Nach dem Sputnik-Schock (1957) bildete sich mit den sowjetischen Wasserstoffbomben und Interkontinentalraketen sowie der Erlangung der Zweitschlagfähigkeit allmählich das sog. Gleichgewicht des Schreckens heraus. Das atomare Patt mit dem Damoklesschwert einer möglichen gegenseitigen atomaren Auslöschung waren die entscheidenden Beweggründe für den Übergang vom „Kalten Krieg“ zu Ansätzen von Entspannung. Gerade Perioden erneuter Konfrontation (U 2 Zwischenfall 1960, Berlin-Krise mit dem Gipfel 1961, Kubakrise 1962) beförderten den Drang nach Krisenmanagement, Detente und Rüstungskontrollen auf der Basis der Fixierung eines gewissen Status quo.

An der Nahtstelle des Ost-Westkonfliktes, also im geteilten Deutschland und Berlin, war die Blockkonfrontation besonders hart und gefährlich. Beide Seiten standen sich dort hoch gerüstet direkt gegenüber. Die Sowjetunion und ihr Ost-Berliner Vassall nutzten die Insellage West-Berlins zu Nadelstichen und Erpressungsmanövern, während die Bundesrepublik unter der Adenauer-Regierung jedes Entgegenkommen an das Ulbricht-Regime verwarf. Sie pflegte ihre Wiedervereinigungsrhetorik, musste aber hinnehmen, dass sich die Gräben in Deutschland immer mehr vertieften. Mit den Ansätzen zu einer Detente geriet sie unter Anpassungsdruck und drohte mit ihrer Politik ins Abseits zu geraten.¹

Das Verdienst, die Notwendigkeit eines grundlegenden Politikwechsels zu akzentuieren, gebührt dem US-Präsidenten John F. Kennedy. Seine Strategie für den Frieden basierte auf der Erkenntnis, dass im Zeichen der atomaren Vernichtungspotentiale Krieg und gewaltsame Änderungen des Status quo ausschieden. Letztlich könne nur eine Entspannung konstruktive Lösungen ermöglichen. Mit dem Mauerbau von 1961 wurde vor der Welt sichtbar, dass sich 1. die Supermächte in Europa auf eine klare Scheidung ihrer Block- und Interessenssphären eingestellt hatten, 2. sie sich von den deutschen Querelen nicht mehr stören lassen wollten und sie 3. im Kern den Kurs einer Entspannungspolitik einschlugen, bei der Kuba zwar kurzfristig eine schwere Krise brachte, langfristig aber den Trend noch verstärkte.

¹ Henry Kissinger hat dies besonders treffend und scharfsinnig analysiert. Siehe H. Kissinger, *Memoiren 1968–1973*, München 1979, Bd. 1, S. 109 und 442.

Die neue Ostpolitik

Die Deutschen auf beiden Seiten von Mauer und Stacheldraht mussten harte Realitäten hinnehmen, die im Osten, dass sie kommunistischer Herrschaft unterworfen und scheinbar für immer abgeschnitten waren, die im Westen, dass die Westalliierten nur für Westberlin einstanden, die Mauer hinnahmen und möglichst keine Konflikte um Berlin zulassen wollten. Im gefährdeten West-Berlin begriffen Politiker und Bürger schmerzlich, dass Proteste und hehre Bekenntnisse nicht halfen. Der Regierende Bürgermeister Brandt und seine Mitarbeitercrew verstanden, dass sie – die Deutschen – selbst initiativ werden mussten, um die Mauer wenigstens etwas durchlässig zu machen. „Kleine Schritte“ sind besser als große Worte, wurde zum Schlüsselbegriff, im Sinne der Menschen wie des nationalen Zusammengehörigkeitsgefühls. Die Passierscheinabkommen von 1963-1966 waren ein erster Schritt. Dazu musste der Berliner Senat Vereinbarungen mit den Vertretern des missliebigen SED-Regimes im Osten schließen.

Die von Willy Brandt eingeleitete neue Ost- und Deutschlandpolitik lehnte sich eng an Kennedys Strategie für den Frieden an. Bekannt wurde sie unter der von Egon Bahr geprägten Formel des „Wandels durch Annäherung“. Sie akzeptierte zunächst den Status quo und die harten Realitäten des Warschauer Paktes und der sowjetischen Divisionen in der DDR wie das dortige kommunistische SED-Regime. Sie baute darauf, so Fronten aufzulockern und langfristig „Wandel“ zu ermöglichen. Die Umsetzung dieser Konzeption in konkrete Politik vollzog sich einem vielschichtigen Prozess, der geprägt wurde von den Akteuren, der Veränderung des Zeitgeistes und Änderungen des internationalen Klimas. Gefordert war nicht nur eine neue Bonner Ost- und Deutschlandpolitik im Einklang mit den westlichen Verbündeten, vor allem den USA. Sondern entscheidend war natürlich die Haltung Moskaus, das sein Machtimperium mit der Niederschlagung des Prager Frühlings (1968) konsolidiert hatte. Der Kreml schwenkte schließlich ein, als der eskalierende Konflikt mit Rot-China (blutige Scharmützel am Grenzfluss Ussuri März 1969) ihm eine Entlastung im westlichen Vorfeld anzuraten schien. Es ging für Moskau sowohl um eine Korrektur seiner angeschlagenen Reputation wie um handfeste machtpolitische Interessen durch ein Arrangement mit westlichen Staaten.

„Ostpolitik“ hat als eines der wenigen deutschen Wörter Eingang in die englische Sprache gefunden. Sie war im Verbund mit der neuen Deutschlandpolitik eine bahnbrechende historische Leistung der sozial-liberalen Regierung unter Willy Brandt. Mit ihr zog die Bundesrepublik Deutschland die Konsequenzen aus dem von Hitler-Deutschland entfesselten Weltkrieg und den unvorstellbaren Verbrechen. Sie setzte darauf, dass der Schlüssel zu einem Arrangement in Moskau lag. Sie akzeptierte damit die realen Gewichte im Warschauer Pakt, was zumindest in Polen einige Empfindlichkeiten weckte. Am Ausgang stand der Moskauer Vertrag vom 12. 8. 1970 mit der Sowjetunion, gefolgt vom Warschauer Vertrag mit Polen (7.12.1979), dem Vier-

Mächte-Abkommen über Berlin (1971), einigen bilateralen Regelungen mit Ost-Berlin und schließlich dem Grundlagenvertrag mit der DDR (1972). Die Regierung Brandt leistete mit dieser neuen Politik einen eigenständigen, gewichtigen Beitrag zur Entspannung zwischen Ost und West, zum langsamen Abbau von Feindbildern und zu einer allmählichen Aussöhnung mit den Nachbarn im Osten. Sie trug so maßgeblich dazu bei, ein Klima des Vertrauens zu schaffen, das erst einen Wandel ermöglichte und für die ferne Zukunft Perspektiven für ein friedliches Europa eröffnete.

Zur Ambivalenz von Öffnung und Abschottung

Die feste Verankerung im westlichen Bündnis- und Vertragssystem wie in der freiheitlich-demokratischen Wertegemeinschaft war und blieb die *Conditio sine qua non* für die neue Ost- und Deutschlandpolitik der sozial-liberalen Koalition. Durch den Ausgleich mit den östlichen Nachbarn im Kontext der westlichen Entspannungstendenzen hat die Bundesrepublik Deutschland ihre internationale Handlungsfähigkeit gestärkt. Sie gewann an Gewicht, Ansehen und an Glaubwürdigkeit. Der Friedensnobelpreis von 1971 für Willy Brandt war dafür ein Symbol. Innenpolitisch stieß die neue Ostpolitik jedoch auf starke Vorbehalte und heftige Gegenwehr aus der CDU/CSU Opposition. Sie wurde als Preisgabe des Einheitspostulates und als Konzession angeprangert, die der DDR den Weg zur internationalen Anerkennung öffnete. Auf der anderen Seite kam es im Zuge der gesellschaftlichen Umbruchstimmung seit den 60er Jahren bei Studenten, Jungsozialisten und Linksintellektuellen zu problematischen Annäherungen an „sozialistische“ Kräfte, selbst wenn es sich dabei um Kommunisten handelte.

Die Entspannungspolitik zielte auf eine Auflockerung der Fronten zwischen der Bundesrepublik und seinen östlichen Nachbarn, von der DDR über Polen bis zur Sowjetunion, ohne die grundsätzlichen Gegensätze der Systeme zu verwischen. So hatte die Parteiführung der SPD im Winter 1970/1971 die ideologische Abgrenzung zu den Kommunisten deutlich markiert, nicht zuletzt, um sich gegen offene Flanken abzusichern. Zugleich versuchte sie Parteikontakte zu den östlichen Staatsparteien zu unterbinden.² Auch der sog. Radikalenerlass, zwar vorrangig innenpolitisch motiviert, lag in etwa auf dieser Linie. Es ging darum zu untermauern, dass die politische Öffnung nach Osten, also zu kommunistischen Staaten, nicht zu einer Aufweichung der freiheitlich-demokratischen Grundordnung führen sollte.

Das SED-Regime in der DDR erreichte im Zuge der Vertragspolitik zwar eines seiner wichtigsten Ziele, die Anerkennung durch die internationale Staatengemeinschaft. Doch es zahlte dafür auch einen Preis. Mit der Regelung des Transitverkehrs nach West-Berlin und dem Vier-Mächte-Abkommen verlor es ein Instrument der Er-

² Zu den betreffenden Beschlüssen des Parteirates der SPD vom 14.11.1970 und des Parteivorstandes vom 26.2.1971 siehe Jahrbuch der SPD 1970-1972, Bonn o. J., S. 557–563.

pressung. Die Tür für West-Reisen von DDR-Bürgern öffnete sich zwar nur einen Spalt, vorrangig für die Rentner.³ Große Fortschritte gab es jedoch für Besuche von Westdeutschen und West-Berlinern in Ost-Berlin und der DDR, von denen besonders die Berliner regen Gebrauch machten. Aus der Begegnung der Menschen aus Ost und West erwuchsen nicht nur vielfältige direkte Kontakte, sondern sie trugen dazu bei, dass sich Wahrnehmungen veränderten. Der Kontrast zwischen der grauen Wirklichkeit der DDR und der prosperierenden Bundesrepublik wurde evident.

Die SED-Führung war sich der daraus resultierenden Probleme durchaus bewusst. Mit dem Ausbau der Stasi, also des MfS, der Perfektionierung der Grenzsperrern, der Ausweitung des Kreises der Geheimnisträger, einer verschärften ideologischen Abgrenzung und der engen Anlehnung an die Sowjetunion suchte es gegen zu steuern. Politbüromitglied Werner Lamberz begründete diese harte Linie damit, der „Klassenfeind“ werde alles versuchen, den „Prozess der Entspannung“ für neue, direkte Einwirkungen zu nutzen. Seine „ideologische Diversion erfolge über „die Massenmedien, vor allem Rundfunk und Fernsehen“.⁴ Das Unterfangen des SED-Regimes, dies zu unterbinden, scheiterte.

Fast die gesamte DDR-Bevölkerung (mit Ausnahme des Raums um Dresden) schaute schließlich, wenn sie es wollte und konnte das westliche Fernsehen. Die Wirkung reichte weit – von der Sachinformation auch über Vorgänge in der DDR, Konsum, Wohlstand, Freizeit und Lebensgefühl. So öffnete sich eine attraktive Gegenwelt zur Tristesse des DDR-Alltags und ein Art Fluchtburg aus der Bevormundung durch das SED-System. Das Propaganda- und Meinungsmonopol, eines der wichtigsten Instrumente autoritär-diktatorischer Herrschaft über seine Bürger, wurde so ausgehöhlt und gebrochen.

Multilaterale Einbindung und ökonomische Zwänge

Durch ihre neue Ostpolitik mit den verschiedenen Verträgen schlug die sozial-liberale Koalition erste Breschen in die Mauer. Zumindest in engen Grenzen konnten Menschen wieder zu Menschen kommen und über Verträge Konflikte entschärft und Regelungen vereinbart werden. Gegen ein sich einigendes SED-Regime ließen sich weitere Fortschritte jedoch nur schwer erzielen. Nach der bilateralen Phase gewann nun die multilaterale Ebene eine gewichtige Qualität. Mit dem Eintritt in die UNO-Gemeinschaft im September 1973 stand die DDR vor dem Zwang, sich den Normen und Regeln der Völkergemeinschaft zu unterwerfen.

³ Die Zahl der Rentnerreisen lag ab 1973 im Schnitt bei etwa 1,3 Millionen pro Jahr. Unterhalb des Rentenalters waren es jedoch nur ca. 40.000 pro Jahr. Siehe Zehn Jahre Deutschlandpolitik, S. 43, 199, 208 und 231.

⁴ W. Lamberz, *Die Aufgaben von Agitation und Propaganda bei der Verwirklichung der Beschlüsse des VIII. Parteitags der SED*, Berlin (Ost) 1972, S. 52.

Durch ihr Streben nach einer vollen völkerrechtlichen Anerkennung nahm die DDR auch am Helsinki-Prozess teil. Er betraf Prinzipien der Sicherheit in Europa, Regeln der Zusammenarbeit und den für die westlichen Demokratien zentralen sog. Korb III über Grundfreiheiten, Menschenrechte und humanitäre Fragen. Dieser Korb III gab den widerständigen Kräften in der DDR ein Instrument in die Hand, mit der sie Rechte gegenüber dem herrschenden System einfordern konnten. Die Bedeutung dieses multilateralen Verpflichtungskomplexes für die DDR wie für Polen, Ungarn, die Tschechoslowakei bis hin zur Sowjetunion liegt auf der Hand. Durch den Korb III gerieten die Regime unter einen politischen Rechtfertigungsdruck, während die freiheitlich oppositionellen Kräfte ermutigt und bestärkt wurden.

Auch auf der bilateralen Ebene tat sich etwas. Der ökonomisch ineffiziente, fast stetig kränkelnde und nach harten Devisen lechzende SED-Staat ließ sich, wenn auch in Grenzen, Konzessionen abkaufen. Das betraf etwa die humanitären Fälle, Häftlingsfreikäufe und Familienzusammenführungen, aus denen er bis zu seinem Ende insgesamt 3,436 Milliarden DM erlöste.⁵ Den Ausbau der Transitwege nach West-Berlin und Verbesserungen im Reiseverkehr ließ er sich ebenfalls durch gutes Geld honorieren.⁶ Selbst zu einer gewissen Humanisierung des Grenzregimes fand sich das Regime dadurch schließlich bereit. Erinnerung sei nur an den über Strauß laufenden Milliardenkredit von 1983, gefolgt von einem weiteren in Höhe von 950 Millionen im Jahr 1984. Den alten Herren im Kreml waren diese finanziellen Koppelungsgeschäfte suspekt. Sie schufen bedenkliche Abhängigkeiten und gefährdeten Sicherheitsinteressen. Zu viele Kontakte und eine zu enge Verflechtung der DDR mit der Bundesrepublik würden, so fürchteten Hardliner in Moskau, das SED-Regime unterminieren und destabilisieren.⁷

Die wirtschaftlichen und finanziellen Ressourcen der Bundesrepublik waren ein wirksames Instrument, das schon bei der Integration in die westliche Staatengemeinschaft zum Zuge gekommen war. Gezielt und mit messbaren Erfolgen setzte sie es gegenüber der DDR ein. Auch bei Polen kam es 1976 mit dem Einigungspaket von Edward Gierek und Helmut Schmidt zu einem Deal Ausreisen gegen Finanzspritzen.⁸ Zum Tragen kam diese Komponente erst recht in der Periode der friedlichen Revolution und der sich anbahnenden deutschen Einigung, als Bonn seine harte DM zückte, Helmut Kohl „blühende Landschaften“ versprach und Bonn der Sowjetunion Gelder zukommen ließ. Zunächst half es mit einem Kredit von 5 Mrd. DM. Nach zähem Rin-

⁵ Siehe die detaillierte Aufstellung bei C. R. Whitney, *Advocatus Diaboli. Wolfgang Vogel, Anwalt zwischen Ost und West*, Berlin 1993, S. 400.

⁶ So summierten sich die Beträge allein für im April 1980 getroffene Vereinbarungen auf über eine Milliarde DM.

⁷ Vgl. H. Potthoff, *Im Schatten der Mauer*, S. 239f. mit Belegen auf S. 396f, Anm. 167.

⁸ Vgl. H. Schmidt, *Die Deutschen Und ihre Nachbarn*, Berlin 1990, S. 483. Das Paket betraf Ausreisezusagen für Deutschstämmige in Polen und im Gegenzug verschiedene westdeutsche Finanzhilfen.

gen verpflichtete Deutschland sich, für den Abzug der sowjetischen Truppen 12 Mrd. DM zu zahlen, davon knapp acht für den Bau von Offizierswohnungen in der Sowjetunion. Mit den finanziellen Hilfen versüßte die Bundesrepublik der Sowjetunion so ihre Zustimmung zur deutschen Vereinigung und zur Preisgabe der DDR.

Von der Konfrontation zum einsetzenden Wandel

Im historischen Rückblick erscheinen Entwicklungen manchmal konsistenter, als sie sich in der Realität darstellen. Es gab immer wieder Irritationen und Rückschläge. Ende der 70er/Anfang der 80er Jahre schien es fast so, als stehe das ganze Ost-West-Verhältnis auf der Kippe. Von einem „2. Kalten Krieg“ war die Rede. Auslöser waren vor allem die neuen atomaren Mittelstreckenraketen SS 20 der Sowjetunion. Dazu kam die militärische Intervention Ende 1979 in Afghanistan. Dies führte zu einer wachsenden Konfrontation zwischen den beiden Supermächten. Die USA reagierten mit Wirtschaftssanktionen, setzten die Ratifizierung des SALT-Abkommens aus, propagierten einen Boykott der Olympischen Spiele im Sommer 1980 in Moskau und pochten auf die Solidarität der Westeuropäer. Unter dem neuen Präsidenten Ronald Reagan (seit Januar 1981) schlugen sie einen durchgängig harten Kurs gegenüber dem Sowjetimperium ein. Mit Sanktionen und vor allem einer forcierten Aufrüstung suchten die USA das „Reich des Bösen“ in die Knie zu zwingen.

Doch es war nicht nur diese „Peitsche“, die eine Wende erzwang. Daneben winkte immer auch etwas vom „Zuckerbrot“. Es waren vorrangig die Westeuropäer, die dieses offerierten und zugleich dafür sorgten, dass der Gesprächskontakt zwischen West und Ost nicht abbrach. Bei aller gebotenen Loyalität zu den USA suchten sie weiter den Dialog mit Moskau und seinen Satelliten, drängten auf Rüstungsabsprachen und eine Deeskalation. Neben der offiziellen Politik spielten dabei die zivilen Kontakte und das bürgerschaftliche Engagement eine nicht zu unterschätzende Rolle. Das reichte von praktischen Hilfen für Solidarnosc und die Polen, diversen Gesprächen über die trennende Ost-West-Grenze hinweg bis hin zu der Friedensbewegung, die der Sehnsucht nach einer friedlichen Welt Ausdruck gab.

Das Jahr 1985 markiert einen Wendepunkt. Selbst die reichen USA konnten die gigantischen Rüstungsprojekte kaum mehr stemmen und verfolgten unter Präsident Reagan nun einen flexibleren Kurs. Die stärksten Veränderungen vollzogen sich in Moskau. In Afghanistan erlebte die Sowjetunion ihr Vietnam. Es trat zu Tage, dass die Sowjets für die Konfrontation einen zu hohen Preis zahlten, ihre Kräfte überspannt hatten und dem Wettlauf nicht gewachsen waren. Unter Michail Gorbatschow setzte eine Umorientierung ein, die einen Ausgleich mit dem Westen suchte und deren Markenzeichen „Glasnost“ und „Perestroika“ lauteten.

Auf beiden Seiten wuchs die Einsicht, dass wirkliche Sicherheit nicht gegeneinander, sondern nur miteinander (Stichwort „Gemeinsame Sicherheit“) zu gewinnen

war. Im März 1985 nahmen Washington und Moskau wieder Rüstungskontrollgespräche auf. Das erste Gipfeltreffen Reagan-Gorbatschow (November 1985) deutete an, dass die beiden Supermächte nun auf Dialog und Verständigung setzten. Es bildete den Auftakt zu einer neuen Phase der globalen Entspannung und zur allmählichen Überwindung der Blockkonfrontation. Mit seinem Bild von einem „gemeinsamen europäischen Haus“ signalisierte Gorbatschow, dass sich auch Moskau nicht Europa verschließen wollte.

Bevor sich in der Mitte des Sowjetimperiums der Geist des Wandels regte, zeigten sich an den Rändern schon Reform- und Aufbruchsbewegungen, die zu einer Erosion des Systems führten. Die Ungarn praktizierten mit ihrem „Gulaschkommunismus“ längst ein bisschen Öffnung, Liberalität und Privatinitiative. In Polen unterhöhle die machtvolle, trotz des Jaruzelskis-Regime nicht zu bremsende Solidarnosc-Bewegung die „führende Rolle der Partei“, das Fundament der kommunistischen Systeme. Damit bewegten sich die Polen in Richtung auf einen Pluralismus, der 1989 mit den „runden Tischen“ endgültig seinen Durchbruch erzielte. In Ungarn vollzog sich der Wandel eher von oben, in Polen kam er von unten aus der Gesellschaft heraus, über Solidarnosc und gestützt von der katholischen Kirche.

Das SED-Regime sperrte sich lange gegen jeden Wandlungsprozess. Die DDR wurzelte in keiner eigenen nationalen Identität, sondern ihre Existenz gründete sich in der Funktion als Moskauer Vorposten. Als sich der Reformbazillus unter Gorbatschow ausbreitete, gerieten die Ost-Berliner Gerontokraten in die Isolation und igelten sich ein. Ohne die Garantie der sowjetischen Panzer konnte das Regime kaum bestehen. Sein Faustpfand und seine Überlebensgarantie war die Mauer. Als diese fiel, war es vorbei.

Selbstbefreiung und Überwindung der europäischen Spaltung

Weder durch Atomwaffen, Streitkräfte, Wirtschaftsmacht und markige Worte über das „Reich des Bösen“ allein ließ sich ein Wandel von außen bewirken. Das Beispiel des geteilten und heute immer noch getrennten Korea lehrt, dass alles konfrontative Widerstehen, materielle Überlegenheit und große Bekenntnisse zu Einheit und Freiheit nicht reichen, um wirkliche Veränderungen in einem diktatorischen, sich abschottenden Imperium zu bewirken. Politik von außen kann nur versuchen, Rahmenbedingungen zu schaffen, die Auflockerungen erleichtern und ein Umdenken befördern.

Die Selbstbefreiung Ostmitteleuropas und das Ende der europäischen Spaltung sind nicht zu verstehen ohne den langwierigen Prozess des Dialogs und der Verständigung zwischen Ost und West. Erst im Zuge der Entspannung, der Aufweichung von Feindbildern, des mühsam wachsenden Vertrauens und der sich verdichtenden Kontakten entwickelte sich allmählich ein Klima, das zu einer gewissen Zivilisierung der

„realsozialistischen“ Systeme führte und den Boden für einen friedlichen Umbruch bereitete. Die tiefsitzende Sorge, das ein Aufbegehren wie 1953 in der DDR, 1956 in Ungarn, 1968 in Prag schlimme Konsequenzen haben würde, verlor ihren Schrecken. Die innere Erosion der kommunistischen Regime im Osten vollzog sich in Etappen. Gleichzeitig wuchsen der Mut und die Kraft der Bewegungen, die Freiheiten und demokratische Rechte einforderten, von Polen, Ungarn bis zur DDR und der Tschechoslowakei. Im Jahr 1989 war die Zeit reif. Die ausgehöhlten Systeme kollabierten und die friedlichen Revolutionen traten ihren Siegeszug an.

Der Fall der Mauer markiert eine Zäsur, das Ende der europäischen Spaltung, der Blockkonfrontation und einer vorwiegend bipolaren Welt. Daran haben viele Politiker und Staatsmänner ihre Verdienste, von Lech Walesa, Gyula Horn, Michail Gorbatschow bis hin zu George Bush und Helmut Kohl. Doch für die entscheidende Bewegung sorgten die Menschen, die als Dissidenten Freiheiten einforderten, sich in einer Bewegung wie Solidarnosc formierten, für ihre Ausreise kämpften, mit machtvollen Demonstrationen ihre Stimme erhoben und den Weg durch die Mauer bahnten. Für eine entscheidende Etappe bestimmte das Volk das Gesetz des Handelns und riss die Politik mit. Diesen Menschen, die mit ihrem Mut den Gang des aufrechten Bürgers wagten, haben wir viel zu verdanken.

Über Jahrzehnte galt es als ein Axiom, das eine Lösung der deutschen Frage nur im Zuge einer europäischen Friedensordnung denkbar sei. Im Zuge des Umwälzungsprozesses kehrten sich die Verhältnisse um. Ein freiheitliches, friedfertiges, geeintes Deutschland fand seinen Platz in Europa und der zivilisierten Welt. Für seine europäischen Nachbarn im Osten bis hin zu Russland wurde es zur Hoffnung und zu einer Brücke für ein auch diese Länder und Völker einschließendes neues Europa. Die Vision eines europäischen Hauses, mit der die Spaltung Europas überwunden wurde, hat sich freilich anders erfüllt, als es Gorbatschow wohl vorschwebte. Statt einer neuen europäischen Sicherheitsarchitektur dehnte sich die NATO bis an die russischen Grenzen aus. Unter ihrem Dach suchen die neuen NATO-Länder auch Schutz und Schirm vor dem russischen Bären, während dieser sich eingekreist wähnt und mit Gas und Öl seine Krallen zeigt. Das schafft schwierige Probleme, die nur im Geist europäischer Solidarität und Partnerschaft einigermaßen gelöst werden können.

Mit dem Beitritt zur EU rückten die Länder in Ostmitteleuropa und im Baltikum enger an das alte westliche Europa heran. Diese neue, größere Europa verbindet bei allen Unterschieden der Staaten und Nationen eine verbindende Tradition von Freiheit und Aufklärung wie ein reiches gemeinsames zivilisatorisch-kulturelles Erbe. Es steht für Ausgleich, Verständigung und Toleranz, für eine eigene Art, Frieden und Freiheit zu sichern und gegen Ungleichheit anzugehen.

An der Tür zu dieser attraktiven und bewährten europäischen Gemeinschaft stehen weitere Beitrittskandidaten. Doch das EU-Europa muss auch handlungsfähig bleiben. Der Lissabon-Vertrag ist dazu ein wichtiger Schritt. Und das EU-Europa kann sich nicht ins Uferlose ausdehnen, ohne sich zu überfordern und seine Identi-

tät aufs Spiel zu setzen. Erst die Zukunft wird zeigen, wohin dieser Weg geht. Ein Europa in Wohlstand und Freiheit, mit kultureller und zivilisierender Ausstrahlung und eigenem machtpolitischen Gewicht ist ein ebenso lohnenswertes wie schwieriges Projekt. Vor den Europäern liegen noch große Aufgaben, dieses beispielhafte internationale Erfolgsmodell im Zeichen der Globalisierung zu bewahren und zu kräftigen.

Grenzen als Barriere – Grenzregionen als Chance

Einleitung

Die seit langem gefragte, einerseits erwünschte, andererseits kritisierte Interdisziplinarität ist in der Grenzregionenforschung bereits Wirklichkeit geworden. Grenzen und Grenzregionen gehören seit den achtziger Jahren zum Forschungsgegenstand zahlreicher Disziplinen, wie etwa der Geographie¹, Geschichte, Philosophie, Soziologie, Ethnographie, Wirtschaft und Politologie. In der Soziologie gibt es sogar eine eigene Disziplin „Soziologie der Grenzregion“. Da in verschiedenen Regionen Grenzen sich bis heute ständig verändern – die einen verschwinden, andere entstehen neu – besitzt der Problemkomplex bleibende politische Bedeutung. Malcolm Anderson bezeichnet Grenzen als „politische Institutionen, ohne die keine wirtschaftlichen, sozialen oder politischen Bindungen innerhalb verschiedener Gesellschaften konstruiert werden können“.² Vor dem Hintergrund der Grenzverhältnisse lassen sich mehrere Phänomene erklären. So spiegelt der offene, halboffene oder geschlossene Charakter einer Grenze die Beziehungen zwischen den angrenzenden Staaten wider. Man kann auch darlegen, welche internationalen Bestimmungen für einzelne Grenzen gelten. Überdies verdeutlichen die in Grenzregionen herrschenden Verhältnisse auf der Mikroskala, welchen Charakter die Kontakte zwischen den Nachbarstaaten auf

¹ Die Geographen behandeln heute das Phänomen „Grenze“ nicht mehr, oder besser gesagt selten, unter dem Gesichtspunkt der „natürlichen Grenze“, die sich durch starken Expansionscharakter auszeichnete. Die Vertreter waren Friedrich Ratzel (*Politische Geographie*, München–Leipzig 1897) und Karl Haushofer (*Grenzen in ihrer geographischen und politischen Bedeutung*, Berlin 1928). Eine Darstellung der deutschen Debatte über natürliche Grenzen und deren Kritik bietet Hans-Dietrich Schultz an: Deutschlands „natürliche“ Grenzen, in: *Deutschlands Grenzen in der Geschichte*, hrsg. A. Demandt, München 1993, S. 32–87.

² M. Anderson, *European Frontiers at the End of the Twentieth Century: An Introduction*, [in:] *The Frontiers of Europe*, hrsg. M. Anderson, E. Bort, London–Washington 1998, S. 1–10; hier: 4.

der Makroskala besitzen. Die Grenze in ihrer materialen wie in ihrer symbolischen Bedeutung erscheint in beinahe jedem Lebensbereich. Staatsgrenzen, innerstaatliche Grenzen, regionale Grenzen, als auch ökonomische, sozio-kulturelle, ethnische und religiöse Grenzen kommen in ihren unterschiedlichen Erscheinungs- und Entwicklungsformen zum Ausdruck.³

Im Folgenden wird der Frage nach der Gestaltung von Nachbarschaft in Grenzregionen nachgegangen. Kann eine Grenzregion eine verbindende Funktion haben? Welche sind die Voraussetzungen dafür?

Begriffe

In den westeuropäischen Sprachen wurde der Begriff „Grenze“ häufig dem Slawischen entlehnt. Das ist in der deutschen Sprache der Fall: der Begriff „Grenze“ ist dem polnischen *granica* verwandt.⁴ Zunächst wurde das Wort Ende des 12. Jahrhunderts als *granicia* ins Latein und Mitte des 13. Jahrhunderts als „grenitze“ ins Deutsche übernommen.⁵ Damals bezeichnete „Grenze“ (*granica*) jedoch nicht die zeitweilige Trennungslinie zwischen zwei unterschiedlichen Kulturen und auch nicht eine Art von Schutzstreifen gegenüber dem drohenden Nachbarn, sondern eine lineare Abgrenzung eines bestimmten Herrschaftsgebietes oder eines Besitzkomplexes. Die Aufnahme des slawischen Wortes *granica* in die deutsche Sprache erfolgte zuerst regional im Herrschaftsbereich des Deutschen Ordens und in die Schriftsprache über die Luther-Bibel.⁶ Das slawische Wort hat sich seit 1258 in den Urkunden des Deutschen Ordens verbreitet. Der Orden hat es aus dem östlichen Teil des alten Pommern (Pommerellen) übernommen. Bereits 1238 erscheint *granica* in einem Vertrag des Herzogs von Pommerellen mit dem Deutschen Orden, und 1258 gebrauchte er es zum ersten Mal in einer Urkunde.⁷ Das finnische Wort *raja* (Grenze) ist wiederum

³ Vgl. *Grenzen und Räume – Formen und Wandel. Grenztypen von der Stadtmauer bis zum „Eisernen Vorhang“*, [in:] *Grenzen weltweit. Zonen, Linien, Mauern im historischen Vergleich*, hrsg. J. Becker, A. Komlosy, Wien 2004, S. 21–54.

⁴ Vgl. E. François, J. Seifarth, B. Struck, *Grenzen und Grenzräume: Erfahrungen und Konstruktionen*, [in:] *Die Grenze als Raum, Erfahrung und Konstruktion. Deutschland, Frankreich und Polen vom 17. bis zum 20. Jahrhundert*, hrsg. E. François, J. Seifarth, B. Struck, Frankfurt–New York 2007, S. 7–29; hier: 18.

⁵ Vgl. H. Kolb, *Zur Frühgeschichte des Wortes „Grenze“*, „Archiv für das Studium der neueren Sprachen und Literaturen“ 1989, Nr. 226 (141), 2. Halbbd., S. 344–356; H.-W. Nicklis, *Von der „Grenitze“ zur Grenze. Die Grenzidee des lateinischen Mittelalters (6.–15. Jh.)*, „Blätter für deutsche Landesgeschichte“ 1992, Nr. 128, S. 1–27.

⁶ Vgl. W. Schich, *Die „Grenze“ im östlichen Mitteleuropa im hohen Mittelalter*, „Siedlungsforschung. Archäologie-Geschichte-Geographie“ 1991, Nr. 9, S. 135–146; hier: 136–137.

⁷ Vgl. H.-J. Karp, *Grenzen in Ostmitteleuropa während des Mittelalters. Ein Beitrag zur*

eine Anleihe aus dem Russischen und bedeutet wörtlich übersetzt: Kreis, Distrikt, Rand und Region.⁸

Der deutsche Begriff „Grenze“ ist für die Beschreibung unterschiedlicher Grenztypen nicht ausreichend. Viel günstiger ist es, sich der englischen Begriffe *frontier* und *border* zu bedienen, die die Unterschiede zwischen der positiven und negativen Wahrnehmung der Grenze deutlich machen. Frederik Jackson Turner beschrieb 1894 das Vorrücken der nordamerikanischen Grenze nach Westen und eine sich wiederholende Konfrontation zwischen *savagery and civilisation*.⁹ „Frontier“ im Sinne von Turner bedeutet also eine Erschließungsgrenze und *border* eine nationalstaatliche Territorialgrenze. In deutscher Sprache kommen noch Begriffe „Grenzraum“, „Grenzsaum“ und „Grenzregion“. Während der Begriff „Grenze“ auf eine eindeutige, lineare Grenzziehung und überwiegend trennenden Charakter hindeutet, öffnen die Termini „Grenzsaum“, „Grenzraum“ und „Grenzregion“ das Forschungsfeld für die Interaktion, Dynamik und auch grenzüberschreitende Kontakte.¹⁰

Die Entstehung von Grenzen

Der französische Historiker Lucien Febvre wies nach, dass Grenzen mit dem Nationalstaat ihre Bedeutung gewinnen und verlieren. Sein Forschungsfeld bildeten die Veränderungen des Grenzcharakters zwischen dem 16. und 19. Jahrhundert. Febvre wies darauf hin, dass die neuzeitlichen politischen und kulturellen Grenzziehungen mit den Anfängen des modernen Staates in der Frühen Neuzeit und mit der Ausbildung „militarisierter“ Nationalkulturen seit der Französischen Revolution verbunden waren. Bis zum Ende des 18. Jahrhunderts waren die Staatsgrenzen durchlässig für Handel, Schmuggel, Heirat und andere Formen des grenzüberschreitenden Lebens. Erst seit dem Ausgang des 18. Jahrhunderts, vor allem infolge der Französischen Revolution, kam es zur Ausbildung von realen Grenzen, die zu immer dichten und bewachten Linien wurden.¹¹ Der Anfang aller Grenzziehungen und der Grenze im trennenden Sinne ist auf den Nationalstaat zurückzuführen. Erst dann erwies sich die Grenze als eine Barriere für den Austausch von Personen, Gütern und Informatio-

Entstehungsgeschichte der Grenzlinie aus dem Grenzsaum, Köln–Wien 1972, S. 137.

⁸ R. E. Heinonen, *Grenze als Metapher in der Bildung der finnischen Identität*, „Kirchliche Zeitgeschichte/Contemporary Church History“ 2010, Nr. 1.

⁹ F. Jackson Turner, *The Significance of the Frontier in American History*, [in:] *The Frontier in American History*, hrsg. F. Jackson Turner, Tucson–London 1894–1985, S. 1–38.

¹⁰ Vgl. *Grenzen und Grenzräume...*, S. 18–19.

¹¹ Vgl. L. Febvre, „Frontière“ – *Wort und Bedeutung*, [in:] L. Febvre, *Das Gewissen des Historikers*, Berlin 1988, S. 27–36. Siehe auch: L. Febvre, *Le Rhin / Der Rhein und seine Geschichte*, Frankfurt a. Main 1935–1994; D. Nordman, *Von Staatsgrenzen zu nationalen Grenzen*, [in:] *Die Grenze als Raum...*, S. 107–134.

nen. Damit stehen Grenzen in ganz enger Verbindung mit Nation und Nationalismus. Selbstverständlich hatte es bereits im Mittelalter Grenzen gegeben, die vor allem verschiedene kulturelle und religiöse Welten von sich trennten.¹² Ein bekanntes Beispiel ist Soria, die in der spanischen Geschichte eine wichtige Grenze zwischen religiösen Gruppen verschiedener Königreiche war.¹³ Erst im Spätmittelalter und in der frühen Neuzeit entstanden kartographische Darstellungen von Grenzverläufen.¹⁴

In der Frühen Neuzeit spielten die Grenzen, die keine Staatsgrenzen waren, keine Rolle für das Leben der Einwohner. Die Zollgrenzen zwischen den Städten und Dörfern, die nur als Brücken, Straßen- oder Flusszölle vorhanden waren, erfüllten eher praktische Aufgaben. Die Reichs- und Gemeindegrenzen hatten keinen hindernden Einfluss auf Ehestiftungen, Verwandtschaftsbeziehungen, Grundbesitz und Mobilität. Für die Dorfeinwohner waren die Grenzen zwischen einzelnen Dörfern wichtiger als die Reichsgrenzen. Bis weit ins 18. Jahrhundert bezogen sich die Begriffe des Vaterlandes und des Ausländers auf die engeren Gemeinschaften. Da es keinen Nationalstaat gab, konnte es auch keine nationalen Grenzen geben. Bis 1871 konnten die Staaten Deutschlands für die Deutschen genauso Ausland bedeuten wie nicht deutsche Staaten. Die Bürger von Bayern waren Ausländer in Preußen und umgekehrt. Es war oft leichter, die Grenze zur Schweiz, zu Belgien oder zu Frankreich zu passieren als die zu einem anderen deutschen Staat. Parallel zur Nation bildete sich die moderne Grenze heraus, die immer mehr zur Linie und Barriere wurde. Der lockere Grenzraum fing an, sich in eine schwer passierbare Grenzlinie zu verwandeln. Die Staats- und Zollgrenzen erhielten größeres Gewicht. Mit der Entstehung der nationalen Grenzen kamen auch strenge Kontrollen, Schmuggel und erschwerte Nachbarschaftsbeziehungen auf.¹⁵ Trotz der Verbindung zwischen Nationen und Grenzen gibt es jedoch einen beträchtlichen Unterschied zwischen den beiden. Die ersten bilden

¹² Vgl. R. I. Burns, *The Significance of the Frontier in the Middle Ages*, [in:] *Medieval Frontier Societies*, hrsg. R. Bartlett, A. Mackay, Oxford 1989, S. 307–368; H.-J. Schmidt, *Grenzen in der mittelalterlichen Kirche. Ekklesiologische und juristische Konzepte*, [in:] *Grenzen und Raumvorstellungen (11.-20. Jh.) / Frontières et conceptions de l'espace (11e-20e siècles)*, hrsg. G. P. Marchal, Zürich 1996, S. 137–162.

¹³ *Die Grenzproblematik wird in der spanischen Mediävistik ausführlich diskutiert*, Vgl. die Literaturliste in: R. I. Burns, *The Significance of the Frontier in the Middle Ages...*

¹⁴ Vgl. C. Sieber-Lehmann, „*Regna colore rubeo circumscripta*“. Überlegungen zur Geschichte weltlicher Herrschaftsgrenzen im Mittelalter, [in:] *Grenzen und Raumvorstellungen...*, S. 79–91.

¹⁵ Vgl. J. Breuilly, *Sovereignty, Citizenship and Nationality: Reflections on the Case of Germany*, [in:] *The Frontiers of Europe...*, S. 36–67; H. Medick, *Grenzbeziehungen und die Herstellung des politisch-sozialen Raumes. Zur Begriffsgeschichte und politischen Sozialgeschichte der Grenzen in der Frühen Neuzeit*, [in:] *Grenzland. Beiträge zur Geschichte der deutsch-deutschen Grenze*, hrsg. B. Weisbrod, Hannover 1993, S. 195–207.

„geschlossene kulturelle Räume“¹⁶, in Grenzregionen kommt es dagegen zu vielfältigen Formen des Austausches. Aus diesem Grund sind Grenzräume zur Untersuchung von Transferprozessen besonders geeignet. Die Interaktion zwischen sozialen Gruppierungen sowie die Dynamik der Austauschprozesse lassen sich am Beispiel der Peripherie besser herausarbeiten als in näher zum Zentrum gelegenen Regionen. Eine gefühlte Grenze hat viel größere Wirkung als eine Grenze nur im physischen Sinne. Der bereits erwähnte Lucien Febvre hat bereits 1935 in seinem Buch über die Geschichte des Rheins festgestellt:

„Eine Grenze besteht erst dann, wenn jenseits einer Linie eine andere Welt beginnt, ein Zusammenhang von Ideen, Gefühlen und Begeisterung, die den Fremden überraschen und verwirren. Mit anderen Worten: Was eine Grenze in den Boden „gräbt“, sind weder Gendarmen noch Zöllner noch Kanonen auf Befestigungswällen. Sondern Gefühle, erregte Leidenschaften – und Hass.“¹⁷

Zwei Beispiele einer Grenzziehung

Wie die Grenze durch die Staaten konstruiert und von der Bevölkerung wahrgenommen und ignoriert wurde, kann man am Beispiel von Elsass-Lothringen verfolgen. Die 1815 entstandene Grenze zwischen Frankreich und Preußen wurde von der Bevölkerung mehrheitlich akzeptiert. Wichtig war, dass der Verkehr zwischen Lothringen und der benachbarten Rheinprovinz nicht erschwert wurde. Die bestehende Zollgrenze unterband den Warenverkehr nicht. Die durch die Grenzziehung geteilten Regionen ähnelten sich strukturell sehr: beide waren landwirtschaftlich geprägt und katholisch. Auch sprachlich standen sich die Einwohner des Grenzgebiets nahe, weil die administrative Scheidelinie nicht mit der deutsch-französischen Sprachgrenze übereinstimmte. Die in Ostlothringen gesprochenen Dialekte waren für die Bevölkerung auf der preußischen Seite verständlich. Außerdem beherrschten die Einwohner der preußischen Seite teilweise Französisch. Infolge des Ausgangs des Deutsch-Französischen Krieges 1871 wurde gegen den Willen der betroffenen Bevölkerung eine Neuziehung der Staatsgrenze vorgenommen. Elsass-Lothringen wurde auf diese Weise zum Objekt der Begierde von zwei großen Nationen. Die neue Grenzziehung beschränkte sich nicht nur auf die Setzung von Grenzsteinen, sondern hatte auch für die einheimische Bevölkerung eine schmerzhaftige Trennung von ihrem Heimatland zur Folge. 1872 wurde Deutsch im Reichland als Amtssprache eingeführt. Schule und kirchliche Einrichtungen wurden zum Ort der Germanisierung. Trotzdem

¹⁶ M. Espagne, *Sur les limites du comparatisme en histoire culturelle en histoire culturelle*, „Genèses“ 1994, Nr. 17, S. 112–121.

¹⁷ L. Febvre, *Le Rhin / Der Rhein...*, S. 163 f.

war die Grenze zwischen Frankreich und Deutschland auch nach der Annexion 1871 zunächst eine offene Grenze. Erst in den achtziger Jahren des 19. Jahrhunderts wurde eine funktionierende Grenzverwaltung aufgebaut. Die einheimische Bevölkerung blieb jedoch wegen familiärer und ökonomischer Bindungen weiter im Kontakt.¹⁸

Ein ganz anderes Beispiel einer Grenzziehung bildet die deutsch-polnische Grenze nach dem Zweiten Weltkrieg. Diese Grenze wurde neu geschaffen, und die Einwohner von beiden Seiten standen sich ganz fremd gegenüber. Die deutsch-polnische Grenze ist keine historisch gewachsene Grenze, sondern sie wurde auf den Konferenzen von Jalta und Potsdam politisch bestimmt, was sich später jahrelang auf die deutsch-polnische Nachbarschaft auswirkte.¹⁹ Die Alliierten in Potsdam waren bestrebt, ihr Ziel – die Schaffung einer Übereinstimmung von ethnischen und staatlichen Grenzen in Europa – konsequent umzusetzen. In ganz Ostmitteleuropa sollten nur noch homogene Nationalstaaten ohne jegliche Minderheiten existieren. Diese ethnisch-territoriale Neuordnung Europas als Folge der Potsdamer Beschlüsse bedeutete für Polen wie für Deutschland einen gewaltigen Einschnitt und einen Bruch mit der bisherigen Geschichte. Beide Länder verloren aufgrund dieser Prämissen ihre Ostgebiete und mussten massenhafte Vertreibungen erdulden.²⁰ Infolge der Potsdamer Konferenz wurden die deutschen Ortschaften, die sich an der neuen deutsch-polnischen Grenze befanden, geteilt. Auf diese Weise sind Görlitz-Zgorzelec, Guben-Gubin, Frankfurt an der Oder-Słubice, Bad Muskau-Łęknica und andere geteilte Städte entstanden.²¹ Die Einwohner dieser Ortschaften lebten in den ersten Nachkriegsjahren in der Atmosphäre des gegenseitigen Hasses und der Angst. Die deutschen Vertriebenen hatten keine Möglichkeit, ihre alte Heimat zu besuchen und die

¹⁸ Vgl. G. Riederer, *Staatsgrenze, touristisches Ausflugsziel und Ort der Begegnung. Deutsche und französische Grenzerfahrungen am Col de la Schlucht im Elsass, 1871–1918*, [in:] *Grenzregionen. Ein europäischer Vergleich vom 18. bis zum 20. Jahrhundert*, hrsg. Ch. Duhamelle, A. Kossert, B. Struck, Frankfurt–New York 2007, S. 207–210; S. Schlesier, *Von sichtbaren und unsichtbaren Grenzen. Die Annexion von 1871 und ihre Auswirkungen auf das annektierte Lothringen bis zum Ersten Weltkrieg*, [in:] *Grenzregionen...*, S. 51–75; S. Schlesier, *Vereinendes und Trennendes. Grenzen und ihre Wahrnehmung in Lothringen und preußischer Rheinprovinz 1815–1914*, [in:] *Grenzen und Grenzräume, Die Grenze als Raum...*, S. 135–161.

¹⁹ Vgl. K. Stokłosa, *Die deutsch-polnische Nachbarschaft in der Grenzregion*, [in:] *Minderheiten für Europa. Conditio since qua non einer gemeinsamen Identität?*, hrsg. R. Preischer, K. J. Leistner, Hamburg 2009, S. 43–56.

²⁰ Vgl. P. Ther, *Deutsche und polnische Vertriebene. Gesellschaft und Vertriebenenpolitik in der SBZ/DDR und in Polen 1945–1956*, Göttingen 1998, S. 44.

²¹ Vgl. D. Jajeśniak-Quast, K. Stokłosa, *Geteilte Städte an Oder und Neiße. Frankfurt (Oder) – Słubice, Guben – Gubin und Görlitz – Zgorzelec 1945–1995*, Berlin 2000, S. 34–38.

neuen Einwohner der Nord- und Westgebiete Polens kennenzulernen.²² Diese Chance erschien erst viel später, als die Grenze zwischen Polen und der DDR auf Grund des pass- und visafreien Grenzverkehrs in der Silvesternacht 1971 eröffnet wurde. Dieses Ereignis wurde von den Gesellschaften Polens und der DDR mit Befriedigung aufgenommen. Zahlreiche Einwohner der Grenzstädte ergriffen sofort die Gelegenheit und gingen auf die andere Seite der Grenze.²³ Für die deutschen Vertriebenen wurde dann zum ersten Mal möglich, ihre alte Heimat zu besuchen, und in den meisten Fällen haben sie sich für diese Reise in die Vergangenheit entschieden.²⁴ Im Oktober 1980 wurde auf Wunsch der DDR-Behörden, wegen der *Solidarność*-Bewegung in Polen, sowie der wirtschaftlichen Schwierigkeiten in beiden sozialistischen Ländern, der visafreie Personenverkehr zwischen Polen und der DDR eingestellt und damit die erste Möglichkeit einer uneingeschränkten Begegnung zwischen Deutschen und Polen seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges unterbrochen. In den achtziger Jahren wurde der Kontakt zwischen deutschen und polnischen Einwohnern der Grenzregion deutlich erschwert. Die Grenze war geschlossen und für die einfachen Einwohner unpassierbar. Man durfte sie nur mit einer speziellen Erlaubnis oder mit einem Visum überqueren. Die in den siebziger Jahren geknüpften Kontakte wurden damit in Frage gestellt. Die Einführung der Visumpflicht zum Grenzübertritt schuf eine große Barriere für die freie Gestaltung der Zusammenarbeit zwischen geteilten Städten an Oder und Neiße. So sind die achtziger Jahre durch eine Stagnation im Bereich der grenzüberschreitenden Kontakte gekennzeichnet, obwohl das bis dahin Erreichte und die nach der ersten Grenzöffnung geweckte Neugier nicht mehr aufzuhalten waren.²⁵ Zahlreiche in den siebziger Jahren geknüpfte Bekanntschaften und Freundschaften haben die schwierige Periode der geschlossenen Grenze (1980–1990) überlebt, um nach der zweiten Grenzöffnung im Jahr 1991 weiter entwickelt zu werden.

Diese zwei so unterschiedliche Beispiele einer Nachbarschaft in der Grenzregion zeichnen sich jedoch durch eine Ähnlichkeit aus: Wenn zwischenmenschliche Kontakte aufgenommen worden waren, konnte man sie später durch formelle Einschränkungen nicht so einfach unterbrechen.

Die Grenzregionenforschung eignet sich für Untersuchung verschiedener Arten von Interdependenz. Unter dem Begriff „Nachbarschaft“ ist die Art und Weise der Relation zu verstehen, die sich zwischen verschiedenen nationalen Gruppen entwickelt hat, also „kognitive Interdependenz“. Laut Siegwart Lindenberg stehen Indivi-

²² Vgl. K. Stokłosa, *Die Oder-Neiße-Grenze im Bewusstsein der Einwohner von Guben und Gubin (1945 bis 1972)*, [in:] *Grenzen im Ostblock und ihre Überwindung*, hrsg. H. Schultz, Berlin 2001, S. 132.

²³ Vgl. K. Stokłosa, *VR Polen und die DDR: Die Bedeutung der Grenze für das „Freundschaftstheater“*, [in:] *Partner oder Kontrahenten? Deutsch-polnische Nachbarschaft im Jahrhundert der Diktaturen*, hrsg. M. Schmeitzner, K. Stokłosa, Berlin 2008, S. 195.

²⁴ Vgl. K. Stokłosa, *Grenzstädte in Ostmitteleuropa...*, S. 205–215.

²⁵ *Ibidem*, S. 237–244.

duen verschiedener Gruppen in einem anderen Verhältnis zueinander als Individuen der gleichen Gruppe.²⁶ Die Gründe für die Wechselwirkung können verschieden sein. Einer von ihnen ist nach Lindenberg *common predicament*.²⁷ Für die Einwohner der Grenzregion kann das die gemeinsame Lage und das gemeinsame Schicksal, z. B. Vertreibungen, bedeuten. Angehörige verschiedener Gruppen, die die Grenzregion bewohnen, können aber auch gemeinsame Ziele haben, um Kontakte zu knüpfen. Wenn sie von der anderen Seite der Grenze abhängig sind, weil sie dort wohnen, arbeiten oder einkaufen, liegt eine „funktionelle Interdependenz“ vor, die sich durch die Abhängigkeit einer Gruppe von einer anderen Gruppe auszeichnet.²⁸ Handelt es sich wiederum um den Besuch von Verwandten, Freunden, Bekannten oder einfach um das Verbringen der Freizeit auf der anderen Seite der Grenze, haben wir es mit der „strukturellen Interdependenz“ zu tun, die sich zwischen verschiedenen Gruppen entwickelt hat und nicht auf der Abhängigkeit basiert.²⁹ Sowohl bei der funktionellen als auch strukturellen Interdependenz ist es wichtig, dass alle beteiligten Seiten die Entwicklung der Wechselwirkung unterstützen. Für die Untersuchung der Nachbarschaft in Grenzregionen ist die Frage von Bedeutung, wie die kognitive, funktionelle und strukturelle Interdependenz miteinander in Verbindung stehen. Es ist oft nicht möglich, die Art der Interdependenz eindeutig zu bestimmen, weil sie ihren Charakter ändern kann. Die funktionelle Interdependenz kann sich mit der Zeit in die strukturelle Interdependenz entwickeln, weil der Faktor „Abhängigkeit“ in Hintergrund tritt. Auch für die Untersuchung der Übergänge von einer Art Interdependenz in eine andere sind Grenzregionen besonders geeignet.³⁰

Schluss

Anhand der deutsch-französischen und der deutsch-polnischen Grenze wurde die Nachbarschaft zwischen Einwohnern von beiden Seiten skizziert. In beiden Fällen ist es deutlich, wie wichtig die Begegnung und der Kontakt für die Überwindung von Vorurteilen und Stereotypen sind. Die Nachbarschaft kann sich unterschiedlich gestalten, die Art der Interdependenz kann sich verändern.

²⁶ Vgl. S. Lindenberg, *Grounding Groups in Theory: Functional, Cognitive, and Structural Interdependencies*, „Advances in Group Processes“ 1997, Nr. 14, S. 297.

²⁷ Aao., S. 298.

²⁸ Vgl. H. H. Kelley, J. W. Thibaut, *Interpersonal Relations: A Theory of Interdependence*, New York 1978, *passim*.

²⁹ Vgl. D. Cartwright, F. Harary, *Structural Balance: A Generalization of Heider's Theory*, „Psychological Review“ 1956, Nr. 63, S. 277–293.

³⁰ K. Stokłosa hat diese Prozesse am Beispiel der deutsch-polnischen Grenze untersucht: *Grenzstädte in Ostmitteleuropa*, S. 17–24.

Für die internationale Zusammenarbeit heute gilt folgendes Prinzip: Nur der Abbau von Grenzen und die Stärkung von Grenzregionen können zum Knüpfen von grenzüberschreitenden Kontakten führen. Das ergibt sich aus der Tatsache, dass Grenzen trennen und Grenzregionen verbinden.



Europejski ład pokojowy w myśli politycznej Willy'ego Brandta

Koncepcja polityki zewnętrznej niemieckich socjaldemokratów po II wojnie światowej na kilkanaście lat zdominowana była wizją jej pierwszego lidera (po 1945 r.) – Kurta Schumachera¹. Myśl polityczna Kurta Schumachera zakładała odbudowę zjednoczonych Niemiec w granicach z 1937 r. Temu celowi podporządkowane były zadania w wymiarze taktycznym, jakie szef SPD stawiał swej partii. W imię nadrzędnych wartości gotowy był na kompromis (aczkolwiek czynił to niechętnie) wobec prozachodniej polityki kanclerza Konrada Adenauera. Godził się nawet na remilitaryzację RFN, wysuwając przy tym znamieny postulat, by ewentualne decydujące działania w konfrontacji militarnej między Wschodem a Zachodem miały miejsce na wschód od Wisły².

Choć w sferze werbalnej Schumacher ostro sprzeciwiał się Adenauerowi, w praktyce nie potrafił znaleźć realnej alternatywy dla polityki zagranicznej pierwszego kanclerza RFN. Podobnie wyglądała sytuacja po śmierci (20 sierpnia 1952 r.) Kurta Schumachera. Jego następca Erich Ollenhauer kontynuował kontrproduktywną linię poprzednika.

SPD została zepchnięta do niezbyt wdzięcznej roli „wiecznej opozycji”. Jej główni polityczni stratedzy (głównie Fritz Eckler i Herbert Wehner) zrozumieli, że partia w dającej się przewidzieć perspektywie czasowej jest bez szans na samodzielne objęcie władzy. Uczestnictwo w jej sprawowaniu będzie możliwe, ale raczej tylko w ramach koalicyjnego rządu. To wymagało zdecydowanej reorientacji polityki, zarówno w wewnętrznym, jak i zewnętrznym wymiarze.

Zmiana linii nastąpiła podczas słynnego zjazdu SPD w Bad Godesberg. Przyjęty 15 listopada 1959 r. program usuwał z ideologii SPD marksistowską retorykę, prze-

¹ Dotyczyło to także polityki wewnętrznej i ekonomicznej SPD. Por. P Merseburger, *Der schwierige Deutsche. Kurt Schumacher. Eine Biographie*, Stuttgart 1995, *passim*.

² U. Buczykowski, *Kurt Schumacher und die deutsche Frage. Sicherheits und strategische Offensivkozeption von August 1950 bis September 1951*, Stuttgart–Degerloch 1973, *passim*. Por. także: K. von Schubert, *Wiederbewaffnung um die militärische und aussenpolitische Orientierung der Bundesrepublik 1950–1952*, Stuttgart 1970, s. 160–164.

kształcając partię z klasowej w narodową (*Volkspartei*)³. Swoistym suplementem do tego programu, jeśli chodzi o politykę zagraniczną, stało się pamiętne przemówienie H. Wehnera w Bundestagu, 30 czerwca 1960 r. SPD w zasadzie przystała w nim na główne pryncypia polityki Konrada Adenauera – integracja RFN w strukturach militarnych i gospodarczych Zachodu (NATO oraz EWG) oraz dążenie do odtworzenia niemieckiej jedności w pokoju i wolności, co rozumiano *de facto* jako wchłonięcie NRD przez RFN przy likwidacji podstaw ustrojowych drugiego państwa niemieckiego, zgodnie z art. ustawy zasadniczej⁴. Zmiana ta oznaczała, że SPD nie tylko nie podważa podstaw społeczno-ustrojowych Republiki Federalnej, opartych na dwóch filarach wolnościowo-demokratycznego porządku państwowego i społecznej gospodarki rynkowej, ale również i to, że w polityce zewnętrznej osiągnęło tak bardzo pożądany przez ówczesnego kanclerza konsensus⁵.

W połowie 1960 r. wydawało się, że polityka Konrada Adenauera osiągnęła pełny tryumf przynajmniej na wewnętrznej scenie politycznej. Myślano, że nie ma żadnej rozsądnej alternatywy. Problem polegał jednak na tym, że o ile polityka powstrzymywania komunizmu odniosła pewien skutek w tym sensie, że ZSRR nie zdołał narzucić swoich rozwiązań ustrojowych innym państwom poza własnym blokiem, o tyle jednak odpychanie komunizmu tkwiło nadal w martwym punkcie. Ponadto początek prezydentury J. F. Kennedy’ego w USA oznaczał początek nowej ery w relacjach USA z blokiem sowieckim. Na te zmiany ówczesny rząd federalny w Bonn przygotowany nie był. Potwierdziło się to szczególnie 13 sierpnia 1961 r., gdy rozpoczęto wznoszenie muru berlińskiego.

Choć – rzecz oczywista – tego rodzaju przedsięwzięcie kompromitowało władze NRD w każdym wymiarze, to jednak w ówczesnych realiach oznaczało także bezskuteczność polityki niemieckiej rządu kanclerza Adenauera. Dla tej pryncypialnej, acz bezproduktywnej w zaistniałej sytuacji polityki należało znaleźć – i to szybko – rozsądną alternatywę. Jednocześnie stało się oczywiste, że linia polityczna Adenauera, która sprowadzała się w istocie rzeczy do prymatu ponownego zjednoczenia nad wszystkimi aspektami (z wyjątkiem integracji Zachodu) ładu europejskiego musi ulec redefinicji.

Należy przy tym podkreślić, że zarówno dla samego Adenauera, jak i pozostałych polityków zachodniemieckich szokiem była bierność zachodnich sojuszników RFN wobec wydarzeń z 13 sierpnia 1961 r. Mogli oni wyciągnąć z zaistniałej sytuacji wnioski, że wbrew deklaracjom, zarówno USA, jak i europejscy alianci, nie

³ „Stern”, 15.11.2009, <http://www.stern.de/politik/deutschland/die-spd-als-volkspartei-50-jahre-nach-dem-godesberger-programm-1521553.html>.

⁴ Dyrektywa zobowiązująca do działalności na rzecz ponownego zjednoczenia zawarta była w preambule Ustawy Zasadniczej RFN – Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Bonn 1972, s. 19.

⁵ *Niemiecki ruch robotniczy po II wojnie światowej. Wybór materiałów i dokumentów*, cz. 1: *Socjaldemokratyczna Partia Niemiec*, oprac. W. Michalski, Warszawa 1972, s. 198 i nast.

zamierzają bezpośrednio wspierać polityki zachodnioniemieckiej na rzecz ponownego zjednoczenia. Budowa muru unaoczniała w bolesny sposób politykom w RFN, że niemiecka jedność nie była możliwa w dającej się przewidzieć perspektywie. Jako jeden z pierwszych zrozumiał tę konieczność zmian ówczesny nadburmistrz Berlina Zachodniego, uchodzący za obiecującego polityka SPD – Willy Brandt. Jego dotychczasowa, powojenna kariera polityczna wskazywała początkowo, że będzie podążał niemal zawsze za głównym nurtem partii. W czasie alianckiej okupacji Niemiec domagał się rewizji wschodniej granicy, ustalonej w Poczdamie zgodnie z linią polityczną głoszoną przez ówczesnego przewodniczącego SPD – Schumachera⁶.

Budowa muru berlińskiego zdecydowała o zmianie jego poglądów. Brandt rozumiał, że bez złagodzenia napięć w Europie nie tylko nie dojdzie do ponownego zjednoczenia, lecz – co gorsza – oba państwa niemieckie będą się od siebie oddalać, co doprowadzi do petryfikacji podziału. Był świadom, że obniżenie progu napięcia w Europie nie będzie możliwe bez uwzględnienia politycznych interesów wszystkich państw europejskich, zwłaszcza bezpośrednich sąsiadów Niemiec, wśród których nadal żywe były obawy związane z polityką III Rzeszy Niemieckiej.

Jak podkreślał: „Musimy sformułować, jak dalece nasza potrzeba bezpieczeństwa ma być zgodna z interesami naszych sąsiadów. Tylko na tej przesłance można budować nadzieję na uzyskanie szans pogodzenia niemieckich interesów jedności i interesów drugich narodów”⁷.

Co prawda Brandt nie powiedział wprost, ale mając na myśli sąsiadów Niemiec, nie mógł całkowicie abstrahować od istnienia drugiego państwa niemieckiego, zgodnie z duchem i literą doktryny Hallsteina. Nie tylko musiał przyjąć do wiadomości fakt realnej egzystencji NRD, ale także akceptować jego – przynajmniej niektóre – interesy. Jak się wydaje, rozumiał, że uczynienie najmniejszego nawet kroku przy traktowaniu NRD *per non est*, jest po prostu bezskuteczne. W tym kontekście zrozumiała staje się uwaga Brandta wypowiedziana w Bundestagu 6 grudnia 1961 r., że „nie należy odwracać się plecami do rodaków w NRD”⁸. Ostateczną konsekwencją tego stanowiska była rewizja dotychczasowych pryncypiów polityki na rzecz ponownego zjednoczenia.

Brandt długo się do niej przygotowywał. Nie była ona zresztą jego wyłącznym dziełem. Współautorem tej nowej koncepcji, tzw. *Deutschlandpolitik*, określanej jako „zmiany poprzez zbliżenie”, był bliski współpracownik Brandta – Egon Bahr. Zdaniem twórców tej ogłoszonej w 1963 r. idei, to nie narzucony z zewnątrz demontaż reżimu komunistycznego w NRD, ale stabilizacja warunków, wyższy standard życia jej ludności, a przede wszystkim ogólna poprawa atmosfery między obiema

⁶ J. Bartosz, *Mitologia okrężnych dróg. Przyczynek do doktryny politycznej Willy'ego Brandta*, Wrocław 1977, s. 11 i nast.

⁷ *Ibidem*, s. 33.

⁸ D. Groh, D. Brandt, „*Vaterlandlose Gesellen*” *Sozialdemokratie und Nation 1860–1990*, München 1992, s. 279.

częściami Niemiec, mogą prowadzić do stopniowego przewycięzania podziału. Problem niemiecki – co zgodnie podkreślali Bahr i Brandt – nie może być priorytetowy, a nawet równy wobec europejskiego bezpieczeństwa i odprężenia. Przeciwnie – powinien im zostać podporządkowany i wpleciony w całokształt działań normalizacyjnych w Europie⁹. Tak więc w opinii Brandta – to nie zjednoczenie Niemiec (jak uważał – o czym wyżej – Konrad Adenauer) zapewni Europie odprężenie, lecz przeciwnie – złagodzenie napięcia między Wschodem a Zachodem jest *conditio sine qua non* ewentualnego zjednoczenia.

Brandt świadom był faktu, że polityka ta nie przyniesie z dnia na dzień spektakularnych sukcesów. Początkowo koncentrowała się ona na odbudowywaniu więzi międzyludzkich, zerwanych brutalnie budową muru. Przyniosła ona pewne sukcesy, ułatwiając mieszkańcom Berlina Zachodniego odwiedziny krewnych we wschodniej części miasta. Po raz pierwszy – z konieczności – nawiązano tajne początkowo kontakty z władzami NRD. Zarówno Brandt, jak i jego najbliżsi współpracownicy, odpierając zarzuty pod adresem tej koncepcji, określanej mianem „polityki małych kroków” – stwierdzili, że są one lepsze od „stania w miejscu” czy „wielkich słów”¹⁰. Brandt wychodził z przeświadczenia, że owe „małe kroki” nie są celem samym w sobie, lecz służą nadrzędnej idei, a mianowicie utrzymaniu jedności narodu niemieckiego zagrożonej przez petryfikację podziału Niemiec. Dał temu dobitnie wyraz na zjeździe SPD w Karlsruhe (1964), gdzie po raz pierwszy zwrócił uwagę na fakt, że pokojowa polityka w Europie forsowana przez SPD służyć ma „zabezpieczeniu spójności narodu”¹¹.

Początkowo koncepcje polityczne Brandta miały wymiar czysto teoretyczny. SPD była bowiem nadal partią opozycyjną. Sytuacja uległa zmianie z początkiem grudnia 1966 r., gdy socjaldemokraci weszli do rządu tzw. wielkiej koalicji z chadecją i Kurtem Georgiem Kiesingerem jako kanclerzem. Brandt uzyskał wówczas możliwość bezpośredniego oddziaływania na politykę zagraniczną jako szef dyplomacji. Na zjeździe SPD w 1967 r. podkreślał, że w ważnych sprawach politycznych kanclerz federalny pod groźbą kryzysu w koalicji nie próbowałby nawet udzielać wytycznych, które nie odpowiadałyby poglądom ministra spraw zagranicznych i jednocześnie wicekanclerza RFN¹². Jednak polityka zagraniczna RFN lat 1966–1969 była

⁹ P. Dobrowolski, *Zachodnioniemiecka myśl polityczna a pokojowe współistnienie i odprężenie*, Warszawa–Kraków 1980, s. 77. Por. także: H. Wuttke, *RFN i NRD wobec problemu niemieckiego (1949–1982)*, Katowice 1987, s. 84.

¹⁰ T. G. Ash, *W imieniu Europy. Niemcy i podzielony kontynent*, Londyn 1996, s. 83.

¹¹ W. Brandt, „...auf zinne der Partei” *Parteistagsredem 1960 bis 1968*, Berlin–Bonn 1984, s. 104.

¹² *Dokumentation zur Deutschlandfrage Hauptband 4: Chronik der Ereignisse von der Regierungserklärung Erhards November 1965 bis zur Deutschland Diskussion zwischen BRD und DDR November–Dezember 1967*, hrsg. H. von Siegler, Bonn–Wien–Zürich 1979, s. 672.

niespójna i niekonsekwentna. Śmiałe inicjatywy socjaldemokratów były blokowane przez zachowawcze skrzydło chadecji. Brandt nie mógł w pełni urzeczywistnić swej koncepcji, rozwijał ją w wymiarze teoretycznym. W 1968 r. wydał książkę *Pokojowa polityka w Europie*, która była wykładem na temat odprężenia na starym kontynencie oraz relacji Wschód–Zachód. Brandt opowiedział się za porozumieniem między dwoma głównymi blokami militarnymi w Europie – NATO i Układem Warszawskim – które miało nie tylko zmniejszyć groźbę konfrontacji militarnej w Europie, ale także złagodzić napięcia w relacjach politycznych: „nie wystarczy redukcja [...] sił militarnych, należy ponadto zmniejszyć napięcie polityczne, [lecz również] doprowadzić do zrównoważenia interesów, współpracy międzypaństwowej oraz porozumienia narodów, aby stworzyć solidne fundamenty pomyślanej przyszłości europejskiej”¹³.

Brandt sceptykiem zarzucającym mu, że gotów jest na jednostronne rozbrojenie Zachodu w imię bliżej nieokreślonego europejskiego ładu pokojowego, odpowiadał, że proponowane rozwiązanie oznacza nie jednostronne rozbrojenie, lecz „daleko idące pojednanie, wyparcie przepaści, zniesienie istniejących jeszcze dziś murów i granic”, a poprzez to „rozwiązanie kwestii politycznych”¹⁴.

Willy Brandt mógł uchodzić w swej wizji ładu pokojowego w Europie za niepoprawnego marzyciela, ale jest faktem, że niemała część jego postulatów znalazła odzwierciedlenie w Akcie Końcowym KBWE z 1 sierpnia 1975 r. Co więcej, korespondowała potem z wizją „wspólnego, europejskiego domu” Michaiła Gorbaczowa. W tym samym 1968 r. Brandt zdecydował się na przekroczenie politycznego Rubikonu i na zjeździe SPD w Norymberdze opowiedział się za przyjęciem polskiego postulatu w kwestii normalizacji stosunków na linii Warszawa–Bonn, tj. uznania za ostateczną granicę z Polską na Odrze i Nysie Łużyckiej. Od tej pory Brandt stosunkowo często powoływał się na zbieżność losu narodu polskiego w przeszłości ze współczesnymi mu doświadczeniami narodu niemieckiego. „Właśnie w Polsce będą to [stanowisko Brandta – R. K.] rozumieć, ponieważ tam wiedzą, że jest historyczną niemożnością dokonać podziału narodu na stałe”¹⁵.

Od tej pory Brandt, a także inni socjaldemokratyczni politycy, bardzo często nawiązywali do przytoczonej wyżej paraleli – dlatego że z jednej strony owe analogie były kurtuazyjnym ukłonem wobec Polaków, których zrozumienie dla sytuacji podzielonego narodu niemieckiego chcieli pozyskać, z drugiej zaś – stanowiły swego rodzaju psychologiczne przygotowanie do jasnego uświadomienia społeczeństwu wschodnio- i zachodniemieckiemu, że podział kraju może potrwać jeszcze bardzo długo, a przezwyciężenie go w ramach budowy nowego europejskiego ładu pokojowego wymaga dużej cierpliwości. Przywódca SPD zrozumiał również i to, że bez

¹³ W. Brandt, *Friedenspolitik in Europa*, Frankfurt am Main 1968, s. 177–179.

¹⁴ Wypowiedź dla „Sozialdemokratischer Pressedienst”, 14.07.1967.

¹⁵ W. Brandt, *Aussenpolitik. Deutschlandpolitik, Europapolitik. Grundsätzlichen Erklärungen während des ersten Jahres im Auswärtigen Amt*, Berlin 1970, s. 46.

zamknięcia powojennych kwestii (przede wszystkim ostatecznego uznania granic) i stworzenia trwałego międzynarodowego ładu pokojowego w ramach całego kontynentu, przewyciężenie podziału Niemiec będzie trudne, a być może nawet niemożliwe. Na nadzwyczajnym zjeździe SPD w Bonn–Bad Godesberg w kwietniu 1969 r. Brandt stwierdził: „Zburzyć strach przed Niemcami, nieufność wobec Niemiec oraz wnieść własny wkład w bezpieczeństwo i umocnienie pokoju w Europie – to rola nadana Republice Federalnej [...]. Narody naszego kontynentu zarówno na Wschodzie, jak i na Zachodzie patrzą na nas”¹⁶.

Jako kanclerz Brandt był niezwykle konsekwentny w urzeczywistnianiu tych zapowiedzi. Już w 1970 r. potwierdzone to zostało układem z ZSRR (12 lipca), w którym RFN uznawała za ostateczny kształt powojennych granic w Europie, oraz układem z Polską (7 grudnia), w którym granicę na Odrze i Nysie Łużyckiej uznano za ostateczną granicę zachodnią Polski¹⁷.

Zwieńczeniem tego procesu było podjęcie rozmów dwustronnych z NRD w celu normalizacji wzajemnych stosunków. Był to, jak się wydaje, jeden z trudniejszych etapów w realizacji brandtowskiej wizji europejskiego ładu pokojowego. Chadecka opozycja podjęła bezprecedensowy atak na politykę rządu Brandta i Scheela, nie cofając się przed próbą obalenia go w kwietniu 1972 r. przy pomocy konstruktywnego wotum nieufności. Szermowano przy tym hasłem, że kierowany przez Brandta gabinet prowadzi politykę wyprzedazy niemieckich interesów narodowych. Z drugiej strony reżim w NRD, świadomy niebezpieczeństw, jakie płynęły dla jego egzystencji ze strony polityki opartej na tezie o jedności narodu niemieckiego, zmienił swą politykę wobec kwestii zjednoczenia obu państw niemieckich. Zastąpiono je polityką odgraniczania (*Abgrenzung*) od „imperialistyczno-kapitalistycznej RFN”, forsując ideę odrębnego „socjalistycznego narodu” NRD. A jednak zarówno Brandt, jak i pozostali politycy SPD uważali, że uregulowanie stosunków z Berlinem Wschodnim jest nieodzownym warunkiem powstrzymania oddalania od siebie obu państw niemieckich oraz rozwiązywania najbardziej palących problemów międzyludzkich. Przełamanie impasu we wzajemnych relacjach wymagało jednak odejścia od dotychczasowej doktryny zachodniemieckiej opartej na doktrynie Hallsteina, w myśl której tylko RFN miała wyłączne prawo do reprezentowania całego narodu niemieckiego w relacjach z państwami trzecimi¹⁸.

W imię nadrzędnych celów 21 grudnia 1972 r. RFN podpisało z NRD układ o podstawach normalizacji stosunków we wzajemnych relacjach. Oznaczał on częściowe uznanie NRD, choć drugie państwo niemieckie nie było traktowane jako za-

¹⁶ Ausserordentliche Parteitag der SPD vom 16 bis 18 April 1969 in der Stadthalle zu Bad Godesberg. Protokoll der Verhandlungen. Anträge, Hannover–Bonn 1969, s. 450.

¹⁷ J. Kokot, *Od Poczdamu do Helsinek. Koniec okresu powojennego w Europie*, Opole 1975, *passim*.

¹⁸ J. Skibiński, *Problemy normalizacji stosunków PRL–RFN*, Warszawa 1985, s. 23.

granica (co zresztą w kwestiach gospodarczych wschodnioniemieckim komunistom odpowiadało). Nie rezygnując z hasła ponownego zjednoczenia (*Wiedervereinigung*) koncepcja Willy'ego Brandta zapobiegała pogłębianiu się przepaści między nie tyle NRD a RFN, ile obydwoma państwami niemieckimi. Oczywiście miała ona także niezamierzone acz niezbyt korzystne dla sprawy odbudowy niemieckiej jedności następstwa. W późniejszym okresie, zwłaszcza w latach 80. XX stulecia, zachodnioniemieccy socjaldemokraci stali się zakładnikami ciasno pojmowanej przez następców Brandta idei zmian poprzez zbliżenie. Ironizując, można powiedzieć, że „zbliżenie” z reżimem SED okazało się ważniejsze od zmian, którym system realnego socjalizmu na wschód od Łaby miał podlegać.

Dyktatura komunistyczna w NRD okazała się pod tym względem odporna na jakąkolwiek ewolucję, aż do 9 listopada 1989 r., grzebiąc tym samym jakiekolwiek szanse na przetrwanie NRD po upadku dyktatury Ericha Honeckera. Realizatorzy polityki SPD w tym okresie zawiedli. Chodzi tu o wybielanie rzeczywistości między Łabą a Odrą przez wielu socjaldemokratów, szczególnie po oficjalnej wizycie Honeckera w Bonn w 1987 r.¹⁹ Pewnym usprawiedliwieniem dla socjaldemokratów jest niewątpliwie fakt, że ówczesny rząd chadecko-liberalny kanclerza Helmuta Kohla prowadził podobną praktykę polityczną. Gdy jesienią 1989 r. reżim SED dogorywał, a do RFN przybywali działacze odradzającej się w NRD SPD, niektórzy zachodnioniemieccy działacze tej partii zniechęcali, oględnie mówiąc, swych wschodnioniemieckich towarzyszy do tego rodzaju działań. Szczególną, niechlubną rolę odgrywał tu ówczesny premier Saary Oskar Lafontaine²⁰.

Willy Brandt (do 1987 r. przewodniczący SPD) miał coraz mniejszy wpływ na bieżącą linię polityczną partii. Gdy runął mur berliński, Brandt, dla którego fakt ten oznaczał spełnienie najbardziej istotnego celu, jaki wytyczył sobie w 1961 r., oświadczył proroczo „Teraz zrośnie się to, co do siebie należy”²¹. W przeciwieństwie do niektórych współtowarzyszy w SPD nie miał wątpliwości dotyczących ponownego zjednoczenia. Był tu prawie całkowicie zgodny z wizją i polityką kanclerza Kohla. Nie tylko upadek muru berlińskiego, ale też cała „jesień ludów” w Europie Środkowo-Wschodniej oznaczały słuszność jego wizji, zawartej w wydanej 21 lat wcześniej publikacji *Polityka pokojowa w Europie*. Do rangi symbolu urasta fakt, że 20 grud-

¹⁹ J. Hacker, *Deutsche Irrtümer. Schönfärber und Helfershelfer der SED – Diktatur im Westen*, Frankfurt am Main–Berlin 1994, s. 136–155. Por także: T. Fichter, *Die SPD und die Nation*, Berlin–Frankfurt am Main 1993, s. 157 i nast.

²⁰ Por. D. F. Sturm, *Uneinig für die Einheit. Die Sozialdemokratie und die Wiedervereinigung Deutschlands 1989/90*, Bonn 2006, *passim*. Nota bene Lafontaine opuścił w 2005 r. SPD, współtworząc Alternatywę Wyborczą Pracy i Społecznej Sprawiedliwości, która w wyborach do Bundestagu wystartowała wspólnie z postkomunistyczną PDS.

²¹ Słowa te padły 10 listopada 1989 r. przed ratuszem Berlin Schoenberg. Cyt. za: P. Kratz, *Brandt oder Mutzenbacher*, „Konkret” 1995, nr 11.

nia 1990 r. Brandt jako przewodniczący-senior, po wyborach w zjednoczonych już Niemczech, otworzył obrady Bundestagu. Po zjednoczeniu Niemiec stał się także gorącym orędownikiem powrotu stolicy Niemiec do Berlina. Jego śmiała, choć bezpardonowo atakowana początkowo wizja przyniosła sukces. Republika Federalna stała się mocnym filarem europejskiego ładu pokojowego.

Central Europe in Euro-Atlantic Security. Community of the XXI Century

At the beginning of the XXI century security system in Euro-Atlantic region achieved a level of security community as a result of evolution from security vacuum in Central Europe caused by the break-down of communism to highly homogeneous space on the continent based on common values and developed security structures. This process has not been possible without the post-communist states which became contributors and producers in security community simultaneously. Their integration has brought some new challenges and problems but at the same time added new colors and features to “old” Atlantic space. The aim of the article is to define and analyze place and role of the Central Europe in Euro-Atlantic community. Therefore, first, it studies the essence and main features of the Euro-Atlantic security community after the cold war. Second, the article assesses role and a place of Central European countries in security community through their experience in the North-Atlantic Alliance.

Essence and main features of security community

Historically Europe has always been a cradle of major wars¹. It is no wonder that the idea of security community stems from the judgment of last world war results in order to avoid it through the gradual creation of homogeneous European political, economic and cultural space. The beginning of this process was given by the Rome Treaty in 1956. A year later, Karl Deutsch, together with some other scholars, launched the concept *security community* to the study of “the possible ways in which men some day might abolish war”². By security community Deutsch meant a group of people that had become integrated to the extent that there is a “real assurance that the members of that community will not fight each other physically, but will settle

¹ A. Cottey, *Security in New Europe*, New York 2009, p. 12–16.

² K. Deutsch *et al.*, *Political Community and the North Atlantic Area*, Princeton 1957, p. 3.

their disputes in some other way.”³ For him, there are two types of security communities, one amalgamated – unified – security community of which the United States is an instance. The second type is a pluralistic security community where the member governments “retain [...] the legal independence of a separate government.”⁴

Finally, European countries together with the USA and Canada have managed to create security community that “fundamentally altered the nature of European security”⁵. As Cottey mentions, “in the past, European security was based on the possibility of war between Europe’s major powers and the resulting balance of power politics, alliance building and military preparations. Today, European security is based increasingly on the assumption that primary security threats arise from outside the security community (underlined by me – SF)”⁶. Thus the essence of security community presupposes that internal contradictions between its members could not be a source of security threats.

Due to history reasons, security community has formed as Euro-Atlantic one. After the end of the Second World War the United States opened security umbrella under Western Europe for the protection from really existed Soviet threat. Since the beginning of the cold war and until early 1990s, Europe relied on the US military assets. It is worth to mention that US involvement in European security has been based on deep spiritual, cultural and civilizational ties. In general, both USA and Europe gives tribute to unity of both sides of Atlantic and they do not put into doubt the role of NATO as major common security institute.

At the same time, during last two decades some new trends have developed that affect Euro-Atlantic character of security community. Changing of security environment connected with the disappearance of common enemy called into question some foundation of bilateral European-American security relations. Another trend is a growing role of the European Union as a global actor what leads to political and security independence of Europe from the USA. Despite above-mentioned similarities, one should say about specific European accents in conceptual approaches to security issues. “The European Union mainly focuses on broader security that includes a wide set of non-military components in contrast with the United States and NATO who traditionally concentrate on military-political aspects of security”⁷.

The explanation, first of all, could be found in mere pluralistic nature of European integration that did not presume to transfer complete sovereignty to supra-national

³ *Ibidem*, p. 6.

⁴ *Ibidem*.

⁵ A. Cottey, *op. cit.*, p. 12–16.

⁶ *Ibidem*.

⁷ It will be correct to say that substantial changes towards broader security have occurred in NATO strategic concepts within last two decades.

body neither in economic nor in security sphere⁸. Also one should not forget that what we called Western Europe was for many decades a battlefield for latent political competition of *big troika* Britain, France and later Germany that naturally lessened their will to unite efforts in security sphere. Additional reason for European attractiveness to broad security stemmed from the decrease of military threats for the continent at the end of the cold war what gave a possibility to consider developments in broader context. But nevertheless, history shows that peaceful and successful Europe had not been created without permanent support and assistance of the United States and Canada.

The creation of Euro-Atlantic security community is not an easy process and it is accompanied with some difficulties and problems. First of all, there are contradictions within the Alliance concerning the scope of involvement into security activity beyond the NATO's responsibility zone. It is getting more and more difficult for Washington to get military personal support from the allies in Afghanistan. Second, process of security community creation is often associated with NATO expansion what causes strong imperceptions of Russia as a security threat as well as the rise of aggressiveness towards neighbouring states. As a result, current Moscow's policy is concentrated on provoking differences between Europe and USA on strategic issues including NATO's future⁹ as well as on formation its own "security sphere" on the post-soviet space. Third, NATO's (and broader Western) activeness beyond its zone of responsibility (Afghanistan, Africa) will inevitably increase security concerns of China which is becoming second global player.

Central and Eastern Europe in security community

Central Europe (Hungary, Czech Republic, Poland and later Slovakia) were at the first rank on new NATO members after the end of the cold war. These countries succeeded most in their adaptation in security sphere what gave possibility to include them into Western security community. Of course, this process has not completed yet but nevertheless one should say about its success. It should not have been possible without the Alliance institutional support in form of the Partnership for Peace Program (PfP) and North Atlantic Cooperation Council (NACC) created especially for potential members' preparation and new partners engagement¹⁰.

⁸ Beyond 2009. European Grand Strategy in a Global Age, Bertelsmann Stiftung, Guetersloh, July 2007, p. 15.

⁹ See: N. Kralev, *US Officials: Russia tries to 'divide west'*, "The Washington Times", August 3, 2009.

¹⁰ See more: J.-J. de Dardel, *PfP, EAPC, and the PfP Consortium: Key Elements of the Euro-Atlantic Security Community*, "The Quarterly Journal. Summer Supplement" 2008, p. 2–14.

What is the role of the CE in security community now? All these countries strengthen eastern flank of Euro-Atlantic space. Substantial part of military infrastructure has been transferred from Western Europe to the territory of Poland, Czech Republic and Hungary. Also they contribute to common security community through the involvement of the neighboring Newly Independent States into security institution building process as a part of the development of integrated security system in Europe and Eurasia. Central Europe is an essential link between “old West” and former USSR as well as a serious channel of mutual influence between Euro-Atlantic and Euro-Asian security segments. In this context one should mention Polish-Ukrainian cooperation.

Nevertheless, newly-included Central European states are still security consumers that obtain security guarantees from other NATO-members states. This situation diminishes a role of new members within the Alliance. At the same time, their basic security documents contain the will to play more active role in security issues. For example, security strategy of Czech Republic says that the country “will help to develop the Alliance’s forces and assets and to adapt NATO to the new security environment and challenges”¹¹.

Similar notions could be found in Hungarian External Relations Strategy in which “Hungary intends to strengthen transatlantic co-operation, the unity of European-American action, and NATO’s role in consultations on security policy and strategy. It is in her interest for the alliance to prepare for crisis management in a broader geographical area and to continue its enlargement on the basis of common values and of the preparedness of the candidate countries”¹². National Strategy of Hungarian Republic stands for “the long term preservation of NATO’s central role in the Euro-Atlantic security system” recognising this idea as a component of its national interest¹³. Basic document of 2006 Slovak coalition government proclaims its intention “to become part of collective defence but also a joint guarantor of allies’ security”¹⁴. In this context there are plans by the end of 2010 to “contribute adequately to defence capabilities of the collective defence of NATO and to EU military capabilities with the objective of a full-fledged contribution in the period thereafter”¹⁵. Poland recognizing the Alliance as an adequate instrument for fighting terrorism, proliferation of weapon of mass destruction and threats connected with energetic security as well as

¹¹ Security Strategy of the Czech Republic, www.mzv.cz/jnp/en/foreign_relations/security_policy/security_strategy_of_the_czech_republic.html.

¹² Ministry of Foreign Affairs of Hungary, *Hungary External Relations Strategy*, Budapest 2007, p. 9.

¹³ The National Security Strategy of the Republic of Hungary, p. 2.

¹⁴ The Manifest of the Government of the Slovak Republic, August 2006, Bratislava 2006, p. 55.

¹⁵ *Ibidem*, p. 55.

a warrant of security, considers its „membership in NATO is still the main pillar of Poland’s security policy¹⁶.

In whole, national security doctrines and other basic governmental documents of the Central European countries underline necessity to achieve the status of security producer provided the creation of subsequent possibilities and resources. In this context, it is important to observe their experience of membership in the North-Atlantic Alliance through the prism of security community formation.

Just after accession in late 1990s, above-mentioned post-communist states had to make very serious transformations of military forces in direction of their complete compatibility and adaptability with NATO allies. These changes included deep renovation of old Soviet weapons and creation of professional army under strong civil political control etc. At the initial stages of changes, turn to professional military was considered as a part democratization process and their contribution to security community formation. Later four countries have increased their participation in traditional security issues and operations in Afghanistan and Iraq have demonstrated growing potential of new NATO members. Structural reforms within NATO as well as needs for current operations allowed Central European countries to contribute into joint efforts accordingly to their expertise and experience. For instance, the Czech Republic has assigned a mechanised battalion (battalion task force), a chemical protection company, a special forces company, a mobile unit with passive surveillance system and a field hospital¹⁷. Because of substantially bigger size of human and technical resources than its neighbors, Polish army has been directly engaged to military operations like Iraq. In whole, the voice of new members sounds more vocally in the Alliance policy-making. But experience of Central European countries can not be limited to military and technical issues as soon as they got unique skills in civil sphere that include development of transition society up to the level of advanced democracy. It will not be an overestimation to say that NATO’s eastwards expansion accelerated a process of security concept transformation to its broader version adding deepness to Euro-Atlantic security community.

Conclusions

Security community is a substantial achievement of Europe and North America during the period after the Second World War that together with established bilateral balance enabled peace and prosperity of the continent. By the 1990s security community was a really solid homogeneous unit based on the assets of North Atlantic Treaty Organization (NATO). The alliance expansion has created both prospects and

¹⁶ See: Ministerstwo Obrony Narodowej, Poland–NATO, www.wp.mil.pl/pl/strona/208.

¹⁷ Czech Republic Ministry of Defence, *Czech Forces Assigned to NATO*, www.army.cz/scripts/detail.php?id=5780.

challenges for community capabilities in the context of new security threats. New NATO members have practically closed security vacuum in Central-Eastern Europe but at the beginning they were security consumers rather than its producers. Now they have practically found their place in security community accordingly to specifics and expertise as well as growing resources.

Pozimnowojenny układ sił w Europie Wschodniej

Wprowadzenie

Upadek Związku Radzieckiego, i tym samym blokowego podziału świata, spowodował, że na obszarze Europy Wschodniej ukształtowała się nowa sytuacja geopolityczna. W miejsce dawnego Związku Radzieckiego pojawiły się nowo powstałe byty państwowe – m.in. Białoruś, Mołdawia i Ukraina. Pomimo że od upadku ZSRR minęły już niemal dwie dekady, nowy układ sił w tej części kontynentu nie został dotychczas określony i podlega ciągłej ewolucji.

Pozimnowojenna sytuacja w Europie Wschodniej potwierdza rywalizację o wpływy, których wynikiem jest nie tylko kształt systemów politycznych tych państw, ale również kierunek ich polityki zagranicznej¹. Od tego, czy państwa te opowiedzą się za współpracą z Unią Europejską, czy też wybiorą kierunek wschodni, zależy sytuacja analizowanego obszaru.

Celem niniejszego opracowania jest ukazanie sytuacji państw Europy Wschodniej – Białorusi, Mołdawii i Ukrainy – w kontekście toczącej się geopolitycznej rywalizacji o wpływy pomiędzy Federacją Rosyjską a organizacjami zachodnimi – Sojuszem Północnoatlantyckim i Unią Europejską². Oczywisty jest fakt, że obszar ten podlega wpływom wyżej wspomnianych aktorów, a ich działania w największym stopniu warunkują układ sił w regionie. Warto pamiętać, że procesy globalizacji wpływają również na kształt relacji tam zachodzących. Dlatego nie należy marginalizować roli wzrastającej współzależności, integracji gospodarek państw regionu, oddziaływania organizacji międzynarodowych czy działalności organizacji pozarządowych, jak również rewolucji komunikacyjnej i jej znaczenia dla świadomości społeczeństw regionu. O istotności tego ostatniego czynnika świadczą szczególnie „pomarańczo-

¹ T. Kapuśniak, *Ukraina jako obszar wpływów międzynarodowych po zimnej wojnie*, Warszawa–Lublin 2008, rozdz. 3.

² *Białoruś, Mołdawia i Ukraina wobec wyzwań współczesnego świata*, red. T. Kapuśniak, K. Fedorowicz, M. Gołoś, Lublin 2009.

wa rewolucja” na Ukrainie³, czy też „Twitter rewolucja” w Mołdawii⁴. Powyższe czynniki nie pozostają bez znaczenia dla relacji zachodzących w analizowanym regionie. Rywalizacja geopolityczna w Europie Wschodniej zależy od umiejętności wykorzystania metod i środków będących w dyspozycji tych aktorów, co przekłada się na skuteczność ich oddziaływania, ale również wpływa na wybór kierunku ciężenia państw tego obszaru, tym samym na układ sił w tej części Europy.

Neoimperialna polityka Federacji Rosyjskiej

O ile w latach 90. XX w. mieliśmy do czynienia z sytuacją osłabienia pozycji międzynarodowej Rosji – sukcesorki ZSRR, o tyle na początku XXI w. jej działania charakteryzują się wzrastającym znaczeniem czynnika energetycznego, odrzuceniem retoryki sentymentalnej, na rzecz podejścia *stricte* pragmatycznego. Dość często mówi się o „ekonomizacji” czy też „petropolityce” Rosji w stosunku do „bliskiej zagranicy”⁵.

Upadek ZSRR i powstanie WNP zmierzały – w optyce Rosji – do ponownej reintegracji obszaru byłego Związku Radzieckiego. Odnosząc się do ideowo-politycznych orientacji Rosji, należy wskazać, że jej polityka w stosunku do „bliskiej zagranicy” koncentrowała się na trzech modelach reintegracji tego obszaru. Pierwszy z nich – radziecko-komunistyczny – nawiązuje bezpośrednio do restytucji ZSRR, drugi – określany jako restytucyjno-nacjonalistyczny – do restytucji dawnego imperium rosyjskiego, trzeci zaś – pragmatyczno-integracyjny – zachęca do zaadaptowania procesu reintegracyjnego do obecnej sytuacji geopolitycznej⁶. Jak pokazała praktyka polityczna, realizacja dwóch pierwszych celów, czyli odrodzenie ZSRR oraz restytucja imperium, nie wydaje się możliwa. Natomiast trzeci model, pragmatyczno-integracyjny, miał zrealizować cel strategiczny Rosji, czyli ponownie zintegrować obszar byłego ZSRR⁷.

³ T. Kapuśniak, *Wpływ Federacji Rosyjskiej na Ukrainę. Instrumenty polityczne i ekonomiczne*, „Analizy Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej” 2007, t. 16.

⁴ T. Kapuśniak, M. Słowikowski, *Mołdawia – rara avis in terris? Charakterystyka mołdawskiego reżimu politycznego na tle poradzieckich doświadczeń transformacyjnych*, „Prace Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej” 2009, t. 3.

⁵ T. Kapuśniak, *Ewolucja polityki Federacji Rosyjskiej wobec Ukrainy, Białorusi i Mołdawii*, [w:] *Białoruś, Mołdawia i Ukraina...*, s. 185–202.

⁶ O. Aleksandrowa, *Trudnaja riestawracyja staroj zawisimosti. Politika Rossii w otnoszenii SNG*, [w:] *Wniesznaja politika Rossii: ot Jelcyna k Putinu*, red. S. Creuzberger, S. Grabowski, J. Unser, Kiev 2002, s. 116–124.

⁷ *Ibidem*.

Wojna Rosji z Gruzją w sierpniu 2008 r. spowodowała, że z jednej strony Rosja osiągnęła założone cele, z drugiej zaś – nadszarpnęła swój wizerunek jako wiarygodnego partnera i sojusznika państw zachodnich, respektującego zasady prawa międzynarodowego (pokojowego regulowania sporów) oraz integralności terytorialnej państw obszaru WNP. Dla minimalnych korzyści Rosja wystraszyła całą Europę, w szczególności Europę Wschodnią, i poprzez uznanie za niepodległe byty państwowe Osetii Południowej i Abchazji pozbawiła się instrumentu wpływu na sytuację państw Kaukazu Południowego. W ten sposób możliwość zastosowania groźby – w stosunku do państw Kaukazu Południowego – w postaci uznania tych zbuntowanych prowincji (obecnie bytów państwowych) została skutecznie wyeliminowana przez działania Rosji⁸.

Nowa architektura bezpieczeństwa Federacji Rosyjskiej

Po raz pierwszy prezydent Federacji Rosyjskiej Dmitrij Miedwiediew w czasie wizyty w Berlinie 5 czerwca 2008 r. zaprezentował założenia nowego układu bezpieczeństwa europejskiego. Nowa architektura bezpieczeństwa winna więc zastąpić dotychczasową architekturę, gdyż jest ona nieefektywna, tym samym nie stanowi gwarancji skutecznego zapobiegania konfliktom, czego potwierdzeniem była wojna Rosji z Gruzją w sierpniu 2008 r. czy wcześniejsze krwawe konflikty na Bałkanach.

Propozycja Rosji została zaprezentowana w czasie istotnych zmian na arenie międzynarodowej (wojna Rosji z Gruzją w 2008 r., schyłek prezydentury G. W. Busha, mozolny proces implementacji Traktatu lizbońskiego przez UE), tym samym jest ona wypadkową szerszej strategii nastawionej na ułożenie stosunków międzynarodowych, w tym architektury bezpieczeństwa, w imię interesów Federacji Rosyjskiej⁹.

Następnie, 12 maja 2009 r., prezydent Miedwiediew zaakceptował nową strategię bezpieczeństwa narodowego do 2020 r.¹⁰ Strategia ta zastąpiła obowiązującą koncepcję wprowadzoną w czasie prezydentury Władimira Putina w 2000 r. Odnosząc się do samej strategii, należy wskazać, że obraz polityki rosyjskiej wyłaniający się z nowej strategii jest niespójny. Wynika to z faktu, że strategia bezpieczeństwa narodowego winna być analizowana przez pryzmat koncepcji polityki zagranicznej Federacji Rosyjskiej z czerwca 2008 r. (Berlin), jak również zasad polityki zagranicznej i bezpieczeństwa opublikowanych po konflikcie na Kaukazie Południowym w sierp-

⁸ T. Kapuśniak, *Ewolucja polityki Federacji Rosyjskiej wobec Ukrainy, Białorusi i Moldawii*, [w:] *Białoruś, Moldawia i Ukraina ...*, s. 185–202.

⁹ A. Krzymowski, *Plan Miedwiediewa – nowa architektura bezpieczeństwa?*, „Sprawy Międzynarodowe” 2009, nr 2 (LXII), s. 23.

¹⁰ *Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года*, Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537, www.scrf.gov.ru/documents/99.html.

niu 2008 r.¹¹ Nowa strategia bezpieczeństwa narodowego Federacji Rosyjskiej do 2020 r. odzwierciedla jej obecną politykę zagraniczną, która nastawiona jest na odbudowywanie wpływów w państwach „bliskiej zagranicy” oraz kształtowanie relacji międzynarodowych zgodnie ze swoimi interesami, poprzez działania zmierzające do budowy świata wielobiegunowego z Federacją Rosyjską jako jednym z centrów polityki światowej¹².

„Zimna wojna gazowa” Federacji Rosyjskiej z Ukrainą (styczeń 2009 r.)

Realna przyczyna konfliktu nie wiązała się bezpośrednio z brakiem kontraktu na dostawę gazu przez rosyjski Gazprom na Ukrainę, lecz z celami politycznymi i ekonomicznymi Rosji względem Ukrainy¹³. Przede wszystkim Rosja dążyła i nadal dąży do uzyskania ustępstw ze strony Ukrainy w kwestii kontroli jej sieci przesyłowych, a poprzez to, do posiadania możliwości wpływania na sytuację wewnętrzną tego państwa¹⁴. Tocząca się kampania prezydencka na Ukrainie (2009 r.) również nie jest bez znaczenia dla interesów Rosji. Od tego, kto zostanie następnym prezydentem Ukrainy, zależy również przyszłość relacji ukraińsko-rosyjskich oraz kierunek polityki zagranicznej Ukrainy. Jak wiadomo, dojście w 2004/2005 r. do władzy Wiktora Juszczenki i obranie przez Ukrainę kierunku proatlantyckiego jest na Kremlu odbierane jako zagrożenie interesów Rosji na Ukrainie. Dlatego też – inaczej niż miało to miejsce w czasie wyborów 2004 r. – Rosja ostrożnie analizuje sytuację wewnętrzną na Ukrainie i poprzez eskalację konfliktów – jak np. w styczniu 2009 r. – próbuje wpływać i osłabiać nieakceptowany przez siebie kurs w polityce zagranicznej tego państwa, a tym samym popierać kandydatów, którzy sceptycznie odnoszą się do ścisłych relacji z Zachodem.

¹¹ Szerzej zob. D. Jankowski, *Nowa strategia bezpieczeństwa narodowego Federacji Rosyjskiej*, „Studia i Komentarze Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej” 2009, nr 5, www.iesw.lublin.pl/sk/numery/numer8.php.

¹² T. Kapuśniak, D. Mierzejewski, J. Zajączkowski, *Strategiczny trójkąt Rosja–Chiny–Indie. Szanse i wyzwania w XXI wieku*, „Prace Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej” 2009, t. 5, s. 9–10.

¹³ S. Pirani, J. Stern, K. Yafimava, *The Russo–Ukrainian gas dispute of January 2009: a comprehensive assessment*, „Oxford Institute for Energy Studies” 2009, February, www.oxfordenergy.org/pdfs/NG27.pdf; J. Stern, *Resumption of Russian*, www.pulaski.pl/publikacje.htm; www.oxfordenergy.org/pdfs/comment_0109-1.pdf.

¹⁴ T. Kapuśniak, *Ukraina wybiera prezydenta – świat patrzy*, „Komentarz Międzynarodowy Pułaskiego/Pulaski Policy Papers” 2009, No. 21, 21.12.2009, www.pulaski.pl/ppp/Pulaski_Policy_Papers_No_21_09.pdf.

Warto również zwrócić uwagę na kolejny problem styczniowego konfliktu gazowego. Otóż zanim rozpoczęła się „zimna wojna gazowa” w styczniu 2009 r., Rosja podjęła działania propagandowe – jesienią 2008 r. – wymierzone przeciwko Ukrainie. Wówczas to w licznych komentarzach rosyjskich polityków, ale również w mediach, pojawiały się informacje o trudnościach negocjacyjnych z ukraińskim partnerem (w szczególności w grudniu 2008 r.). Jak się okazało, rosyjscy stratedzy przygotowawali wówczas grunt pod przyszłe pole bitwy z Ukrainą, a wykorzystane zostały do tego środki masowego przekazu, kontrolowane przez władze na Kremlu¹⁵.

Ukraina również przystąpiła do tej batalii lepiej przygotowana, niż miało to miejsce w 2006 r.¹⁶ Nie bez wpływu na pozycję Ukrainy był międzynarodowy kryzys gospodarczy i finansowy. Spadek liczby kontaktów dla ukraińskiego przemysłu ciężkiego spowodował zmniejszenie zapotrzebowania na gaz przez tenże przemysł. Jednak ośrodek decyzyjny w Kijowie nie ustąpił pod naciskiem Rosji i w czasie trwania konfliktu kilkakrotnie odmówił zawarcia porozumienia na warunkach rosyjskich. Świadczy to o usztywnieniu stanowiska Ukrainy, jej decydentów i oligarchów. Nie udało się Rosji osiągnąć ustępstw, jak miało to miejsce wcześniej w konflikcie z Białorusią.

Następnym celem Rosji jest dążenie do dyskredytacji Ukrainy jako wiarygodnego partnera dla UE; pomniejszenie jej znaczenia jako przewidywalnego państwa tranzytowego w oczach Zachodu. Powyższy cel ma służyć Rosji do promocji nowych rosyjskich tras przesyłu surowców energetycznych do UE (Nord Stream i South Stream). Realizacja tych dwóch rosyjskich tras przesyłu surowców energetycznych jest nastawiona na pomniejszenie znaczenia możliwości realizacji alternatywnych tras przesyłu z pominięciem Rosji do UE (Nabucco, White Stream)¹⁷.

Kolejny problem polega na tym, że Rosja wykorzystuje gaz do tworzenia i/lub pogłębiania podziałów politycznych oraz osłabiania polityki energetycznej Unii Europejskiej. Obecne podejście UE do polityki energetycznej Rosji staje się bardziej ostrożne. W wyniku „wojny gazowej” państwa członkowskie UE (szczególnie tzw. starzy członkowie UE) postrzegają Ukrainę jako niestabilne państwo tranzytowe. Dlatego też UE podejmuje działania na rzecz stworzenia alternatywnych dróg dostaw surowców energetycznych, takich jak Nabucco czy też możliwość przedłużenia nitki Odessa–Brody do Gdańska, jak również wspiera koncepcję nierosyjskich źródeł dostaw¹⁸.

¹⁵ Por. T. Kapuśniak, *Cicha kontrrewolucja w Rosji*, „Analizy Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej” 2008, t. 25.

¹⁶ Szerzej o konflikcie gazowym z 2006 r. zob. T. Kapuśniak, *Ukraina jako obszar wpływów międzynarodowych...*, s. 152–156.

¹⁷ Por. T. Kapuśniak, *Struktura interesów Ukrainy w regionie Kaukazu Południowego*, [w:] *Region Kaukazu w stosunkach międzynarodowych*, red. K. Iwańczuk, T. Kapuśniak, Lublin 2008, s. 332 i nast.

¹⁸ T. Kapuśniak, T. Olejarz, P. Bryliński, *Pozycja Polski i Ukrainy w stosunkach energetycznych na obszarze Europy Środkowo-Wschodniej*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej” 2009, R. 7, cz. 1, s. 59–75.

Ponadto podejmuje próby związania Rosji umowami energetycznymi. Jednak powyższe działania nie okażą się skuteczne, jeśli nie powstanie wspólny rynek UE dla dostaw i handlu gazem. Karta energetyczna forsowana przez państwa członkowskie UE, postrzegana jest przez Rosję jako zagrożenie dla jej interesów.

Celem długookresowym Rosji wobec Ukrainy jest przejęcie ukraińskiej infrastruktury przesyłowej. Realizacji tego celu sprzyja podatność Ukrainy na wpływy Rosji. Niestabilność polityczna, ekonomiczna, podziały wśród elity władzy, przekładające się na różnice zdań wśród decydentów politycznych co do polityki zagranicznej, osłabiają państwo jako całość, uniemożliwiając adekwatną reakcję na działania Rosji.

Presja Rosji na Ukrainę przy pomocy instrumentu gazowego ukazała wyraźnie, że faktyczne cele Rosji wykraczają poza deklarowaną „liberalizację handlu gazem”. W założeniu Rosji owa presja miała służyć zapewnieniu jej długofalowej ekonomicznej oraz politycznej dominacji w relacjach z Ukrainą. Potwierdziła ponadto, że wobec „bliskiej zagranicy” Rosja nadal chętnie sięga po arsenał tradycyjnych środków (blokady, embarga itp.). Cele nie zostały osiągnięte, a zakończenie konfliktu oznaczało porażkę Rosji i jej strategii.

„Próżnia bezpieczeństwa” Europy Wschodniej – działania Sojuszu Północnoatlantyckiego

Analizując ewolucję polityki Sojuszu Północnoatlantyckiego wobec państw Europy Wschodniej, należy zauważyć, że w latach 90. XX w. była to polityka nastawiona na umacnianie relacji z Rosją, kosztem kontaktów z państwami Europy Wschodniej. O ile w pierwszych latach istnienia nowo powstałych państw Europy Wschodniej Sojusz kładł nacisk przede wszystkim na inicjowanie i instytucjonalizację relacji, o tyle na początku XXI w. strony dążą do zacieśniania współpracy oraz – szczególnie w przypadku Ukrainy – przybliżania do standardów NATO i ewentualnie członkostwa w Sojuszu. Spośród państw Europy Wschodniej to właśnie Ukraina jest najbardziej zaangażowana we współpracę z NATO i deklaruje kierunek atlantycki w polityce zagranicznej – przynajmniej obóz prezydenta Wiktora Juszczenki przejawia taką wolę. Sytuacja może ulec zmianie po wyborach prezydenckich. Ani J. Tymoszenko ani W. Janukowycz nie jawią się jako zwolennicy integracji z NATO¹⁹.

Sytuacja jest o wiele bardziej złożona w kwestii kierunku atlantyckiego w przypadku Białorusi i Mołdawii. Państwa te nie tylko nie deklarują – w takim stopniu jak Ukraina – chęci włączenia się do struktur Sojuszu, ale również borykają się z problemami silnego oddziaływania Rosji na ich politykę wewnętrzną, a tym sa-

¹⁹ T. Kapuśniak, J. Tymkiv, *Polityka zagraniczna i bezpieczeństwa Ukrainy w czasie prezydentury Wiktora Juszczenki*, „Prace Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej” 2009, t. 4.

mym na politykę zewnętrzną. Przede wszystkim panujący na Białorusi reżim nie sprzyja nawiązywaniu współpracy z Sojuszem, tym samym możliwość oddziaływania tego ostatniego na jej struktury jest o wiele mniejsza. Dodatkowo Zachód nie wyraża zbytniego zainteresowania (czy też instrumenty realizacji tego planu zawodzą) umacnianiem swych więzi z reżimem Aleksandra Łukaszenki, jednak uświadamia sobie znaczenie pozycji geopolitycznej tego państwa dla obszaru Europy Wschodniej i, szerzej, dla Zachodu. Podobnie jest w przypadku Mołdawii, borykającej się z „zamrożonym” konfliktem w Naddniestrzu, który może zostać wykorzystany jako instrument w polityce Rosji wobec Mołdawii, a szerzej wobec państw Europy Wschodniej. Natomiast ośrodek decyzyjny w Kiszyniowie traktuje Naddniestrze jako swego rodzaju kartę przetargową w relacjach nie tylko z Rosją, ale także z Zachodem²⁰.

W nawiązaniu do powyższych stwierdzeń należy zaznaczyć, że kierunek atlantycki w polityce wewnętrznej i zagranicznej tych państw należy również analizować w kontekście stosunków międzynarodowych na obszarze Wspólnoty Niepodległych Państw. Przedmiotowe, a nawet wrogie traktowanie Ukrainy przez Rosję, przy zmieniającym się i instrumentalnym podejściu Stanów Zjednoczonych, oraz długi okres bierności, a następnie wzrastająca aktywność Unii Europejskiej powodują, że Ukraina musi się zmierzyć z olbrzymimi wyzwaniami. Poprzez właściwe rozpoznanie zagrożeń płynących ze środowiska międzynarodowego (polityka sąsiadów bądź mocarstw) i odpowiednią reakcją państwa te mogą zmniejszyć potencjalnie niekorzystny układ sił, a nawet czerpać z niego korzyści. Jednak geopolityczne położenie Ukrainy powoduje, iż znajduje się ona w dwóch regionach: Europie i Eurazji, przy czym w obu zajmuje położenie peryferyjne²¹.

Sytuacja na obszarze poradzieckim jest bardzo dynamiczna, w szczególności w ostatnim czasie. Wojna Rosji z Gruzją w sierpniu 2008 r., „zimna wojna gazowa” Rosji z Ukrainą (UE) w styczniu 2009 r. oraz celowe działania podejmowane przez Rosję, czyli tzw. polityka paszportowa na Krymie i kwestia „Karty Rosjanina”, a także „wojna psychologiczna” w kwestii Floty Czarnomorskiej powodują, że sytuacja wewnętrzna na Ukrainie (w szczególności na Krymie) coraz bardziej się komplikuje. Nie bez znaczenia jest możliwość zdestabilizowania sytuacji wewnętrznej na Ukrainie poprzez wykorzystanie sytuacji Krymu przez czynnik rosyjski. Ponadto panujący na scenie politycznej chaos, jak również niezwykle trudna sytuacja gospodarcza Ukrainy osłabiają kurs proatlantycki w ukraińskiej polityce zagranicznej.

²⁰ Por. T. Kapuśniak, T. Olejarz, *Ewolucja zjawiska bezpieczeństwa międzynarodowego na obszarze Europy Wschodniej*, [w:] *Bezpieczeństwo międzynarodowe. Wyzwania i zagrożenia XXI wieku*, red. P. Olszewski, T. Kapuśniak, W. Lizak, Radom 2009, s. 195–211; T. Kapuśniak, J. Tymkiw, *Potencjalne kierunki współpracy Ukrainy z Sojuszem Północnoatlantyckim*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej” 2008, R. 6, s. 53–63.

²¹ T. Kapuśniak, *Ukraina jako obszar wpływów międzynarodowych...*, rozdz. 3.

Paradoksalnie wojna Rosji z Gruzją z jednej strony przyczyniła się do podniesienia świadomości decydentów NATO i unaoeczniła niezwykle skomplikowaną sytuację państw regionu czarnomorsko-kaspijskiego. Z drugiej strony wydarzenia te nie spowodowały znacznego wzrostu poparcia kierunku atlantyckiego przez ukraińskie społeczeństwo. Jednak pomimo tych wydarzeń poziom poparcia społecznego dla członkostwa Ukrainy w Sojuszu oscyluje w granicach 22–25%. Sytuacja przedstawia się zdecydowanie gorzej zarówno na Białorusi, jak i w Mołdawii. Można stwierdzić, że kierunek atlantycki w polityce zagranicznej ośrodka decyzyjnego w Mińsku jest praktycznie nieobecny. Natomiast opcja atlantycka w polityce Mołdawii traktowana jest jako karta przetargowa w kontaktach z Rosją, w celu pomocy tej ostatniej w rozwiązaniu kwestii separatystycznej Naddniestrzańskiej Republiki Mołdawskiej, której to status międzynarodowy po dziś dzień nie został uregulowany. Sytuacja ta stwarza możliwość oddziaływania na sytuację w regionie przez zainteresowane państwa trzecie, jak również przyczynia się do powstawania „miękkich” zagrożeń bezpieczeństwa dla regionu²².

Rok 2008 upłynął pod znakiem walki Stanów Zjednoczonych Ameryki w ramach NATO o zaoferowanie Planu Działania na rzecz Członkostwa (MAP) dla państw wschodnich. Przede wszystkim USA na forum NATO dążyły do zintensyfikowania współpracy Sojuszu z Ukrainą i Gruzją, a tym samym do tworzenia coraz ściślejszych związków tych państw z rodziną atlantycką. Dlatego też, mając na uwadze negatywne, destabilizujące działania Rosji wobec państw poradzieckich i deklaracje o sferze jej tzw. uprzywilejowanych interesów na obszarze WNP, dążenie NATO do jak najszybszego przyznania Ukrainie Planu Działania na rzecz Członkostwa było rzeczą oczywistą z punktu widzenia interesów tej organizacji (przede wszystkim jej najsilniejszego członka – USA) na obszarze Europy Wschodniej, szerzej – na obszarze WNP. Jak się okazało, Sojusz nie zdecydował się na przyznanie MAP ani Ukrainie, ani Gruzji. Brak zaoferowania MAP tym państwom był przede wszystkim wynikiem sprzeciwu Niemiec i Francji, jak również obawą NATO o pogorszenie relacji z Rosją. Obecnie (2009 r.) sytuacja komplikuje się coraz bardziej, gdyż i tak dość niski zapal ukraińskich prozachodnich polityków może osłabnąć. Kwestia pogłębiania współpracy z NATO powróci najwcześniej po wyborach prezydenckich, a intensywność tej współpracy zależeć będzie od nowej głowy państwa. Natomiast problem przyznania MAP prawdopodobnie przesunie się nawet o kilka lat. Dlatego też od tego, czy uda się przekonać do konieczności zaoferowania MAP (czy też innego alternatywnego programu), te państwa członkowskie Sojuszu, które najbardziej sceptycznie podchodzą do problemu Ukrainy, jak również te państwa członkowskie,

²² Por. T. Kapuśniak, T. Olejarz, *Ewolucja zjawiska bezpieczeństwa międzynarodowego...*, s. 195–211; K. Fedorowicz, *Białoruś, Mołdawia i Ukraina w poszukiwaniu nowych koncepcji bezpieczeństwa*, [w:] *Białoruś, Mołdawia i Ukraina...*, s. 63 i nast.; A. Sawicz, *Białoruś, Mołdawia i Ukraina wobec Paktu Północnoatlantyckiego*, [w:] *Białoruś, Mołdawia i Ukraina...*, s. 95 i nast.

które na Wschodzie widzą tylko Rosję, do przeorientowania swojego podejścia, zależy skuteczność oddziaływania NATO na obszarze Europy Wschodniej, szerzej – WNP.

Jest to krok ważny, tym bardziej że według sondaży wyborczych, jest mało prawdopodobne, ażeby w wyborach prezydenckich na Ukrainie (styczeń 2010 r.) zwycięstwo odniósł najbardziej proatlantycki kandydat. Na Ukrainie może więc zabraknąć polityka, którego jednym z głównych celów będzie integracja z NATO i UE i który w tym dążeniu wykaże pełną konsekwencję. Warto podkreślić fakt, że Ukraina aktywnie uczestniczy w misjach NATO, co świadczy o jej gotowości do członkostwa. Oczywiście pojawiają się głosy, że współczesna Ukraina nie jest przygotowana do członkostwa w NATO, a kryzys gospodarczy jeszcze bardziej osłabia to państwo i jego kierunek atlantycki. Dość często wśród zachodnich analityków pojawia się pogląd o konieczności przyjęcia przez NATO strategii regionalnej zamiast indywidualnej. Jednak, mając na uwadze różnorodność państw tego regionu, należy wskazać, że NATO powinno posiadać spójną wizję swoich relacji z nimi, przy jednoczesnym traktowaniu wybranych państw tego regionu w sposób priorytetowy (Ukraina, Gruzja)²³.

Unia Europejska wobec państw wschodnioeuropejskich

Unia Europejska podpisała z Ukrainą i Mołdawią Porozumienie o Partnerstwie i Współpracy (*Partnership and Co-operation Agreement – PCA*) w 1994 r., które to porozumienie stworzyło podstawy prawne relacji UE ze wschodnimi sąsiadami. W marcu 2003 r. Komisja Europejska zaprezentowała koncepcję Europejskiej Polityki Sąsiedztwa – EPS (*European Neighbourhood Policy*), następnie w lipcu 2003 r. przedstawiła komunikat odnośnie do poszerzenia Programów Sąsiedztwa (*Neighbourhood Programmes*) oraz nowego instrumentu finansowego – *European Neighbourhood and Partnership Instrument* (Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa). Kolejnym krokiem był pakiet inicjatyw politycznych, przygotowany przez Komisję w maju 2004 r. – *Strategy Paper*, który to dokument strategiczny został zaakceptowany przez Radę UE i Radę Europejską w czerwcu 2004 r. Europejska Polityka Sąsiedztwa nastawiona jest na umacnianie wzajemnych stosunków, stabilności i bezpieczeństwa, lecz nie stwarza możliwości członkostwa dla państw znajdujących się w jej zasięgu²⁴.

²³ T. Kapuśniak, T. Olejarz, *Ewolucja zjawiska bezpieczeństwa międzynarodowego...*, s. 207.

²⁴ P. J. Borkowski, K. Dośpiał-Borysiak, T. Kapuśniak, *Wymiar południowy, północny i wschodni Unii Europejskiej. Osiągnięcia, szanse, wyzwania*, „Prace Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej” 2009, t. 1, *passim*; T. Kapuśniak, *Wschodni wymiar polityki UE. Aspekty prawne i polityczne*, „Analizy Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej” 2007, t. 18.

Intensyfikacja kontaktów UE z Mołdawią świadczy o tym, że Unia dostrzega problemy istniejące na swoich granicach²⁵. Nie tylko sytuacja na Białorusi, ale także konflikt w Naddniestrzu to problemy, z którymi UE winna się zmierzyć, gdyż zgodnie z wyznawaną zasadą – EPS służy stabilizacji. Dodatkowo Europejska Polityka Sąsiedztwa odgrywa znaczącą rolę w kontekście przemian jakościowych w Mołdawii. Konflikt w Naddniestrzu jest nie tylko problemem, jest także szansą dla UE, która może się wykazać jako mediator w sprawach bezpieczeństwa na swoich granicach. Polityka UE wobec Mołdawii koncentrować się będzie wokół perspektyw jej integracji z UE w ramach polityki wschodniej. Podobnie sytuacja wygląda w przypadku Białorusi. Szczególnie należy podkreślić fakt, że państwo to nie jest postrzegane jako problem numer jeden dla Unii Europejskiej, lecz funkcjonowanie w Europie reżimu autorytarnego wywołuje liczne kontrowersje. Problem Białorusi stanowi wyzwanie dla Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE, zwłaszcza dla obecnego wymiaru wschodniego Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. Ponadto w 2004 r., w wyniku rozszerzenia UE na Wschód, Białoruś stała się bezpośrednim sąsiadem Unii. Chociaż oferta Europejskiej Polityki Sąsiedztwa została skierowana również do Białorusi, to dwustronne stosunki były w fazie zamrożenia. Pomimo tego UE nadal wyraża chęć wspierania demokratycznych przemian i budowania gospodarki rynkowej na Białorusi.

Nową odsłoną polityki wschodniej Unii Europejskiej jest projekt ogłoszony w połowie 2008 r. przez Polskę i Szwecję pod nazwą Partnerstwa Wschodniego²⁶. Oficjalnie został on przyjęty jako projekt Unii Europejskiej na szczycie w Pradze, 7 maja 2009 r. Stwarza nadzieję dla państw Europy Wschodniej, jak również dla państw Kaukazu Południowego, na tzw. zrównanie wymiarów polityki zewnętrznej UE. Unii daje szansę na zacieśnienie współpracy z państwami wschodnimi. Należy też pamiętać o tym, że Polska jako inicjator programu naraża się – w sytuacji braku efektów tego projektu – na postrzeganie jej przez państwa wschodnie jako nieskutecznego gracza Wspólnoty, tym samym na utratę wiarygodności jako „advokata” Ukrainy.

Choć Unia kładzie nacisk na wciąganie państw Europy Wschodniej w orbitę swoich wpływów, decydenci UE wykluczają rozmowy na temat członkostwa Ukrainy i innych państw z Europy Wschodniej w jej strukturach. Dopuszczają jedynie rozmowy o stopniowym pogłębianiu współpracy. Być może taka właśnie polityka zacieśniania kontaktów spowoduje, że państwa te na stałe zostaną związane z Unią Europejską.

²⁵ Szerzej o sytuacji wewnętrznej w Mołdawii zob. T. Kapuśniak, M. Słowikowski, *Mołdawia – rara avis in terris?...*

²⁶ *Polityka wschodnia Polski. Uwarunkowania – koncepcje – realizacja*, red. A. Gil, T. Kapuśniak, Lublin–Warszawa 2009, *passim*.

Podsumowanie

Ze względu na brak jasnej deklaracji UE i NATO oraz wzrastające na Ukrainie, Białorusi i Mołdawii obawy znalezienia się „za burtą” jednoczącej się Europy (UE) szczególnie istotne jest przedstawienie tym państwom przez Unię Europejską realistycznego „zastępczego” projektu politycznego. Nadzieję taką dla tych państw może stanowić Partnerstwo Wschodnie UE. Jednak decydenci UE podczas opracowywania strategii wobec państw Europy Wschodniej powinni wziąć pod uwagę fakt, że dynamika pozytywnych przemian tych państw w zestawieniu z dynamiką przemian państw z Europy Środkowo-Wschodniej jest o wiele słabsza. Położenie Ukrainy, Białorusi, w mniejszym stopniu Mołdawii, ciężenie struktur instytucjonalnych odziedziczonych po czasach Związku Radzieckiego oraz słabość władzy wykonawczej i ustawodawczej sprawiają, że czas potrzebny na wdrożenie zaplanowanych reform będzie z konieczności kilkakrotnie dłuższy niż w przypadku państw mniejszych, obciążonych w mniejszym stopniu komunistycznym dziedzictwem. Dodatkowo sytuację komplikuje międzynarodowy kryzys finansowy, który ma wpływ również na systemy gospodarcze państw Europy Wschodniej. Dlatego też wiele zależy od adekwatności reakcji UE na zmiany, jakie zachodzą na tym obszarze. Od tego, czy UE zdecyduje się – pomimo braku pozytywnych zmian w systemach politycznych tych państw – na pomoc finansową i wsparcie przemian wewnętrznych, zależy kierunek w polityce zarówno wewnętrznej, jak i zewnętrznej państw Europy Wschodniej. Nie należy zapominać, że brak zdecydowanych działań UE i NATO na tym obszarze nie oznacza braku takich działań ze strony Rosji, która posiada swoje cele w stosunku do państw Europy Wschodniej, szczególnie wobec państw tzw. bliskiej zagranicy. Wojna w Gruzji, konflikt gazowy z Ukrainą, „wojna mleczna” z Białorusią – wydarzenia te potwierdzają, że Rosja jest gotowa do użycia nie tylko środków gospodarczych, lecz również militarnych. Ponadto obecny kryzys finansowy próbuje wykorzystać do zwiększenia swoich wpływów w państwach poradzieckich poprzez udzielenie pożyczek finansowych oraz gwarancji bezpieczeństwa.

Wyzwaniem dla UE, a szczególnie Polski jako państwa członkowskiego, jest realizacja planu maksimum, czyli wymiaru wschodniego polityki UE. Odpowiadałby on innym wymiarom funkcjonującym już w polityce zewnętrznej UE²⁷. Koncepcja wschodniego wymiaru zakłada położenie szczególnego nacisku na państwa bliskiego sąsiedztwa UE, a tym samym na minimalizację podziału, którego symbolem jest rzeka Bug. Nowi członkowie UE nie mogą dopuścić, by na jej wschodnich rubieżach rozciągał się obszar ubóstwa, niepokojów społecznych i niestabilności – „szara strefa

²⁷ T. Kapuśniak, *Wschodni wymiar polityki UE. Aspekty prawne i polityczne...*; P. J. Borkowski, K. Dośpiał-Borysiak, T. Kapuśniak, *Wymiar południowy, północny i wschodni Unii Europejskiej...*

bezpieczeństwa”. Państwa te, zakotwicząc się w UE, winny z kolei wspierać państwa Europy Wschodniej, przyczyniając się do realnych zmian systemowych, transformacji ekonomicznej, kształtowania się społeczeństwa obywatelskiego. Konieczność transformacji państw Europy Wschodniej – w szczególności Ukrainy – leży w interesie nie tylko ich samych, ale także całej Unii Europejskiej.

Unia Europejska wobec wyzwań międzynarodowego kryzysu finansowego

Wprowadzenie

Trwający od sierpnia 2007 r. kryzys na amerykańskim rynku kredytów hipotecznych i jego wpływ na realną sferę gospodarek państw Unii Europejskiej wymusiły podjęcie skoordynowanych działań mających na celu wzmocnienie stabilności i przejrzystości rynków finansowych. Z jednej strony pojawiły się propozycje intensyfikacji gospodarczo-politycznego nadzoru nad instytucjami finansowymi na poziomie unijnym, a z drugiej kraje członkowskie koncentrowały swoje wysiłki na ochronie własnego sektora bankowego, co tym samym nasiliło tendencje do renacjonalizacji i protekcjonizmu w gospodarce. Jednocześnie rola Unii Europejskiej w obecnym zarządzaniu kryzysem finansowym ograniczyła się w większym stopniu do nadawania impulsów i koordynacji współpracy krajów członkowskich. Niniejsza analiza opiera się na założeniu, iż UE tylko wtedy będzie zdolna efektywnie wywierać istotny wpływ na globalne rynki finansowe, gdy kraje członkowskie będą skłonne wspólnie podejmować spójne działania, wykraczające poza narodowe strategie zarządzania kryzysowego, a tym samym będące unijną odpowiedzią na wyzwania i zagrożenia międzynarodowej gospodarki.

Opracowanie opiera się na obszernym wyborze materiałów źródłowych, przede wszystkim dokumentów instytucji unijnych, określających założenia antykryzysowej strategii Unii Europejskiej¹, oraz szeregu opracowań i ekspertyz niemieckich

¹ Dokumenty unijne dostępne na stronach internetowych, m.in.: www.eur-lex.europa.eu; Komisji Europejskiej: www.ec.europa.eu/economy_finance/focuson/focuson13254_en.htm; Parlamentu Europejskiego: www.europarl.europa.eu/parliament/expert/staticDisplay.do;jsessionid=E53F619D1B913CE28CCBAF59D4B1E4FB.node1?language=PL&refreshCache=yes&pageRank=4&id=40; www.europa.eu/press_room/press_packs/crisis/index_de.htm.

ośrodków badawczych², a także publikacji angielskich³ i polskich⁴, poruszających wskazaną problematykę.

Ogólne ramy i instrumenty działań wspólnotowych

Anty kryzysowa aktywność UE koncentruje się przede wszystkim na czuwaniu nad przestrzeganiem reguł wolnej konkurencji, koordynacji działań pomocowych na szczeblu unijnym, kształtowaniu rozwiązań regulacyjnych w zakresie m.in. nadzoru nad instytucjami i usługami finansowymi. Niewielki udział finansowy Unii w tym kontekście determinują przede wszystkim ograniczenia wspólnotowego budżetu, który wynosi ok. 1% PKB państw członkowskich⁵.

Do skutków kryzysu dla unijnej gospodarki należy zaliczyć spadek poziomu PKB w UE, który w trzecim i czwartym kwartale 2008 r. wyniósł odpowiednio 0,2% i 1,5%⁶. Według wiosennej prognozy Komisji Europejskiej na lata 2009–2010, sytuacja stopniowo wraca do równowagi, przede wszystkim dzięki zastosowaniu fiskalnych i monetarnych środków stymulujących. Przewiduje się w 2009 r. spadek PKB w UE i strefie euro o 4% oraz jego stabilizację w 2010 r. Oczekuje się, że wielkość PKB w największych państwach UE będzie mniejsza: o około 5,5% w Niemczech, 4–4,5% w Wielkiej Brytanii i we Włoszech, w Hiszpanii i Francji o około 3%⁷. W ramach pomocy dla sektora bankowego kraje członkowskie przeznaczyły już ok. 1,48 bln euro, a w latach 2009–2010 środki uruchomione w ramach pakietów koniunkturalnych mają wynieść 1,8% PKB. Efektem tych działań jest jednak zwiększenie deficytu budżetowego i długu publicznego. W 2009 r. deficyt był ponad dwukrotnie wyższy (z 2,3% PKB w 2008 r. do 6%), a w 2010 r. wyniesie ponad 7% PKB Unii.

² Analizy i ekspertyzy m.in.: Stiftung Wissenschaft und Politik: www.swp-berlin.org/de; Konrad-Adenauer-Stiftung: www.kas.de; Centrum für angewandte Politikforschung CAP: www.cap.uni-muenchen.de; Institut für Europäische Politik: www.iep-berlin.de/index.php?id=201.

³ Między innymi raporty Międzynarodowego Funduszu Monetarnego: www.imf.org, materiały dostępne na stronie: <http://www.euroactiv.com>.

⁴ Między innymi raporty i analizy Ośrodka Studiów Wschodnich: www.osw.waw.pl; Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej: www.ukie.gov.pl; Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych: www.pism.pl.

⁵ Szerzej zob.: K. Żukrowska, *Budżet ogólny Unii Europejskiej w warunkach kryzysu*, [w:] *Unia europejska wobec kryzysu ekonomicznego*, red. J. Osiński, Warszawa 2009, s. 53–78.

⁶ M. Koczor, *Walka z kryzysem gospodarczym w Unii Europejskiej – wyniki nieformalnego szczytu z 1 marca 2009 r.*, „Biuletyn PISM” 2009, nr 13, www.pism.pl/biuletyny/files/20090304_545.pdf; idem, *Kryzys finansowy i gospodarczy jako wyzwanie dla szwedzkiej prezydencji w Radzie UE*, „Biuletyn PISM” 2009, nr 39.

⁷ European Commission, *Economic Forecast, Spring 2009*, *European Economy* 3/2009, www.ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication15048_en.pdf, s. 1–2.

Natomiast wielkość długu jest szacowana na 72,6% w 2009 r. (z 61,5% w 2008 r.) i 79,5% w 2010 r. (w obszarze euro z 69% w 2008 r. do blisko 84% w 2010 r.)⁸.

Recesja widoczna jest również na unijnym rynku pracy. Szacunki przewidują ograniczenia w zatrudnieniu o około 2,5% w 2009 r., zarówno w UE, jak i w strefie euro, oraz o 1,5% w 2010 r., co przyniesie stratę 8,5 mln miejsc pracy w latach 2009–2010, w przeciwieństwie do 9,5 mln nowych miejsc pracy, które powstały w latach 2006–2008. Konsekwencją tych zjawisk będzie wzrost liczby bezrobotnych do około 11% w 2010 r. (11,5% w obszarze euro), czyli o 1,5 punktu procentowego więcej w porównaniu z prognozą ze stycznia 2009 r.⁹

Działania Unii Europejskiej determinuje zatem konieczność określenia strategii wyjścia z kryzysu, będącego najgroźniejszą recesją międzynarodowej gospodarki od czasów II wojny światowej¹⁰. Mają one zatem charakter zarazem krótko-, jak i długo-falowy. Pierwsze służą zagwarantowaniu bieżącej płynności na rynkach bankowych, czego wyrazem było m.in. wprowadzenie przez Europejski Bank Centralny już w sierpniu 2007 r. kilkuset miliardów euro w ramach środków pożyczkowych dla banków (po bankructwie Lehman Brothers 30 mld euro)¹¹. Poza wsparciem płynności rynku w poszczególnych państwach członkowskich (m.in. w 2008 r. 5 mld euro dla Banku Węgier) Europejski Bank Centralny obniżył 8 października 2008 r. wraz z Fed, Bankiem Japonii, Szwajcarii i Anglii stopy procentowe o 50 punktów bazowych (pierwszy raz od 2003 r.). W marcu 2009 r., reagując na pogłębiające się tendencje recesyjne w krajach strefy euro EBC, obniżył główną stopę procentową do 1,5%, a następnie w kwietniu i maju do 1% – najniższego poziomu od czasu wprowadzenia wspólnej waluty. Z kolei Europejski Bank Inwestycyjny przekazał 15 mld euro w latach 2008–2009 (30 mld do 2011 r.) na pożyczki dla małych i średnich przedsiębiorstw¹².

Środki długofalowe przewidziane na poziomie wspólnotowym podporządkowane zostały przede wszystkim efektywniejszemu zarządzaniu kryzysami na rynkach finansowych oraz wzmocnieniu mechanizmów gwarantowania ich stabilności. Na spotkaniu Rady ds. Gospodarczych i Finansowych Ecofin 9 października 2007 r. przyjęto zasady współpracy państw członkowskich w przeciwdziałaniu załamaniom sektora finansowego, a także ustalono harmonogram ich wdrażania¹³. Priorytetem stały się ochrona stabilności systemu finansowego w państwach członkowskich i całej Unii oraz ograniczenie potencjalnych negatywnych konsekwencji dla europejskiej

⁸ *Ibidem*, s. 3–4.

⁹ *Ibidem*, s. 2.

¹⁰ *Ibidem*, s. 4.

¹¹ A. Gradziuk, M. Koczor, *Unia Europejska a kryzys na amerykańskim rynku finansowym*, „Biuletyn PISM” 2008, nr 45; M. Koczor, *Przeciwdziałanie kryzysowi finansowemu – działania Unii Europejskiej*, „Biuletyn PISM” 2008, nr 55.

¹² M. Koczor, *Przeciwdziałanie...*

¹³ www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ecofin/96628.pdf, s. 23.

gospodarki, a nie zapobieganie bankructwom poszczególnych banków. Kryterium wykorzystania środków publicznych przez państwa członkowskie miało być przede wszystkim poważne zagrożenie stabilności gospodarki, co więcej, ich użycie miało nastąpić według ścisłych i jednolitych warunków. Ponadto podejmowane interwencje winny być ograniczone w czasie, mieć na uwadze ochronę podatników i reguły wolnej konkurencji na jednolitym rynku UE. Zakładano możliwość wymiany kadry zarządzającej i wpływu na jej uposażenie w instytucjach otrzymujących wsparcie¹⁴. W ślad za tym w kwietniu 2008 r. przedstawiciele banków centralnych, organów nadzoru i ministerstw finansów podpisali porozumienie (*Memorandum of Understanding*), zobowiązujące wszystkich sygnatariuszy do prowadzenia ponadnarodowej współpracy w celu zapewnienia gotowości do zarządzania zarówno potencjalną, jak i rzeczywistą sytuacją kryzysu transgranicznego¹⁵.

Kolejne istotne ustalenia na rzecz poprawy kondycji i stabilności systemu finansowego podjęte zostały na spotkaniu Rady Ecofin 7 października 2008 r. Wskazano na możliwość dokapitalizowania znajdujących się w trudnej sytuacji instytucji finansowych, z zastrzeżeniem, iż decyzje o interwencji publicznej muszą przebiegać na poziomie krajowym w skoordynowanych ramach i być oparte na wspólnotowych zasady (m.in. tymczasowy charakter wsparcia, ochrona interesów podatników, wpływ rządów na strukturę i wynagrodzenia kierownictwa instytucji finansowych otrzymujących wsparcie, ochrona uzasadnionych interesów konkurencyjnych instytucji)¹⁶. Przywódcy państw strefy euro 12 października 2008 r. przyjęli „Deklarację w sprawie wspólnego europejskiego planu działania państw strefy euro”, która następnie zatwierdzona została w konkluzjach szczytu szefów państw i rządów UE 15–16 października 2008 r.¹⁷ Rada Europejska podkreśliła, że krajowe środki wsparcia powinny być zgodne z zasadami wspólnotowej polityki ochrony konkurencji, te ostatnie z kolei w warunkach recesji należy stosować elastycznie¹⁸. Tym samym uznano, że wspólne reguły interwencji na poziomie narodowym nie mogą wywierać niekorzystnego wpływu na funkcjonowanie jednolitego rynku oraz na pozostałe państwa członkowskie. Ponadto, kierując się priorytetem odbudowy zaufania i właściwego funkcjonowania sektora finansowego, kraje członkowskie uzgodniły podniesienie pułapu minimalnej gwarancji depozytów z 20 do 50 tys. euro na okres co najmniej jednego roku, w myśl postanowień Ecofin z 7 października. W celu zwiększenia konwergencji systemu gwarancji 15 października 2008 r. KE zaproponowała zmiany

¹⁴ *Ibidem*, s. 26; A. Gradziuk, M. Koczor, *Unia...*

¹⁵ Tekst porozumienia dostępny na stronie: www.nbp.pl/home.aspx?f=/systemfinansowy/mou.html.

¹⁶ www.register.consilium.europa.eu/pdf/pl/08/st13/st13947.pl08.pdf, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:270:0008:0014:PL:PDF>.

¹⁷ Zob. tekst Deklaracji z 12 października 2008 r. dostępny na stronie internetowej prezydencji francuskiej: www.ue2008.fr.

¹⁸ www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/PL/ec/103448.pdf.

w dyrektywie o systemie gwarantowania depozytów, podnosząc docelowy pułap minimalnej gwarancji w ciągu jednego roku z 20 tys. do 100 tys. euro (weszła ona w życie w marcu 2009 r.)¹⁹, a także gwarantującą spłatę wszystkich depozytów nieprzekraczających powyższej kwoty. Rada Europejska zdecydowała również o wprowadzeniu nieformalnego mechanizmu ostrzegania, wymiany informacji i oceny (komórka ds. kryzysu finansowego), składającego się z przedstawicieli państwa pełniącego przewodnictwo w Radzie, przewodniczącego KE, prezesa EBC, przewodniczącego Eurogrupy oraz rządów państw członkowskich²⁰.

Pomoc dla banków regulują przyjęte w listopadzie 2004 r. wytyczne wspólnotowe dotyczące pomocy państwa w celu ratowania i restrukturyzacji zagrożonych przedsiębiorstw²¹. Stanowią one między innymi, że ten rodzaj wsparcia może zostać przyznany jednorazowo, nie może zakłócać konkurencji w stopniu sprzecznym z interesem wspólnotowym, ma charakter zwrotny oraz musi być ograniczony w czasie do sześciu miesięcy. W związku z wysokim stopniem integracji i współzależności europejskich rynków finansowych i skalą krajowej pomocy dla sektora bankowego, Komisja Europejska przedstawiła 13 października 2008 r. szczegółowe założenia, dotyczące zgodności działań wspierających sektor finansowy z obowiązującymi w UE zasadami udzielania pomocy państwowej. W szczególności wytyczne te określają kryteria wsparcia w postaci gwarancji państwowych. Komisja podkreśliła w nich m.in., że kwota i intensywność pomocy muszą być ograniczone do minimum, wskazała na konieczność wprowadzenia mechanizmów pozwalających ograniczyć zakłócenia konkurencji, a także potencjalne nadużywanie przez beneficjentów uprzywilejowanej pozycji zapewnionej przez gwarancję państwową, niedyskryminacyjny charakter pomocy publicznej oraz możliwość przedłużenia okresu jej udzielania na więcej niż sześć miesięcy, tak długo jak będzie to konieczne ze względu na trwający kryzys finansowy²².

Komisja Europejska przedstawiła 26 listopada 2008 r. ramy unijnej strategii w komunikacie „Europejski plan naprawy gospodarczej”, który został zaakceptowany na spotkaniu Rady Europejskiej 11–12 grudnia 2008 r. Priorytetowym celem miało być osiągnięcie ożywienia gospodarczego w krajach członkowskich poprzez: nową organizację rynku finansowego na poziomie wspólnotowym; ograniczenie następstw kryzysu dla realnej gospodarki; globalną reakcję na kryzys finansowy²³.

Przywódcy państw Unii osiągnęli kompromis w sprawie realizacji propozycji KE. Wątpliwości związane z konsekwencjami wdrażania unijnego programu dla sta-

¹⁹ www.ec.europa.eu/internal_market/bank/docs/guarantee/200914_en.pdf.

²⁰ www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0661:FIN:PL:PDF.

²¹ www.uokik.gov.pl/pl/regulacje_prawne/polskie_i_wspolnotowe_akt_y_prawn/pomoc_publiczna/wspolnotowe_akt_y_prawne/#pytanie4.

²² www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:270:0008:0014:PL:PDF.

²³ www.itb.pl/files/itb/zrownowazone_budownictwo_17.pdf.

bilności budżetowej Wspólnot wyrażały przede wszystkim Niemcy, Holandia, Polska i Szwecja²⁴. Mając to na uwadze, Rada Europejska zapowiedziała, iż kraje, które w wyniku działań stymulacyjnych przekroczą wyznaczony w Pakcie Stabilności i Wzrostu deficyt budżetowy, podejmą „w miarę poprawy sytuacji gospodarczej” działania prowadzące do jego redukcji²⁵.

Zaproponowany plan naprawy gospodarki na lata 2009–2010 obejmował 200 mld euro, co odpowiada 1,5% PKB UE, z czego 30 mld stanowią środki wspólnotowe, natomiast resztę zaangażowanie państw członkowskich (ok. 170 mld). Zarezerwowano 5 mld euro na pomoc dla europejskiego sektora motoryzacyjnego, który najbardziej ucierpiał wskutek kryzysu gospodarczego. Rada Europejska podkreśliła znaczenie skoordynowanych działań naprawczych, zarówno dla przywrócenia sprawnego funkcjonowania systemu finansowego, jak i wiarygodności instytucji finansowych. Pobudzeniu popytu i siły nabywczej, a tym samym wzmocnieniu zaufania konsumentów służyć mają narodowe środki budżetowe. Do bodźców pozwalających na osiągnięcie powyższych celów zaliczono: obniżenie podatków (m.in. możliwość stosowania niższych stawek VAT w pewnych sektorach)²⁶, zmniejszenie obciążeń administracyjnych przedsiębiorstw, składek ubezpieczeniowych, gwarancje oraz subwencje kredytowe (ukierunkowane na najbardziej dotknięte kryzysem i najważniejsze z punktu widzenia gospodarki sektory). Mechanizmy naprawcze uruchamiane przez kraje członkowskie muszą być ograniczone w czasie, nastawione na szybkie osiągnięcie zamierzonych celów, a także dostosowane do specyfiki problemów gospodarczych danego państwa. W perspektywie długofalowej priorytetem unijnego planu jest realizacja reform strukturalnych w ramach Strategii lizbońskiej, służących zwiększeniu europejskiej konkurencyjności. Będą się one koncentrować na dziesięciu kluczowych działaniach, m.in. wspomaganie przedsiębiorczości, innowacji, badań i rozwoju, niwelowaniu negatywnych skutków kryzysu na rynki pracy i promowaniu zatrudnienia, ułatwieniach w dostępie do kapitału dla przedsiębiorstw, promowaniu produktów ekologicznych, rozwoju „czystych technologii” w celu wspierania sektora budowlanego i motoryzacyjnego w przechodzeniu na gospodarkę niskoemisyjną, zwiększeniu bezpieczeństwa energetycznego, rozwijaniu infrastruktury energetycznej oraz łączności szerokopasmowej²⁷.

Wdrażanie planów antykryzysowych w krajach członkowskich pociągało za sobą podstawowe ryzyko związane ze zwiększaniem się deficytów budżetowych. Dlatego też duże znaczenie w perspektywie hamowania wzrostu wydatków pub-

²⁴ M. Koczor, *Plan koordynacji działań UE na rzecz naprawy gospodarki*, „Biuletyn PISM” 2008, nr 62.

²⁵ www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PL/ec/104708.pdf.

²⁶ Z dniem 1 grudnia 2008 r. Wielka Brytania obniżyła podatek VAT o 2,5% do poziomu 15% w celu ożywienia gospodarki.

²⁷ www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PL/ec/104708.pdf; <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0706:FIN:PL:PDF>.

licznych w konsekwencji wypełniania wymogów Strategii lizbońskiej przypisywano kryteriom określonym w Pakcie Stabilności i Wzrostu, a także roli Komisji Europejskiej.

Reakcje państw członkowskich na kryzys sektora finansowego

Nieformalne spotkanie szefów państw i rządów krajów członkowskich 1 marca 2009 r. skoncentrowało się na roli instytucji wspólnotowych i minimalizowaniu ryzyka praktyk protekcyjnych w odpowiedzi na kryzys sektora finansowego. Podkreślono znaczenie skoordynowanych działań antykryzysowych w zgodzie z zasadami rynku wewnętrznego, konieczność współpracy w zakresie wsparcia dla przemysłu samochodowego oraz wypracowano podejście do pomocy finansowej w nowych państwach członkowskich. Jednocześnie przywódcy UE wyrazili sprzeciw wobec działań protekcyjnych, godzących w reguły jednolitego rynku oraz wskazali w związku z tym na funkcje Komisji Europejskiej „jako tzw. strażnika Traktatu”²⁸.

Kryzys finansowy uruchomił mechanizmy protekcyjnych w europejskiej gospodarce. Jego symbolem stał się francuski projekt pomocy dla przemysłu motoryzacyjnego, uzależniający wsparcie w wysokości 6 mld euro dla rodzimych firm od utrzymania produkcji we Francji. Spotkał się on z krytyką przede wszystkim nowych krajów członkowskich. Rząd francuski ostatecznie odszedł od realizacji najbardziej kontrowersyjnej części planu²⁹. Podobnie m.in. rządy Niemiec, Wielkiej Brytanii i Irlandii częściowo upaństwowiły banki poprzez masowe zastrzyki finansowe i gwarancje.

W odpowiedzi na perturbacje w obrębie gospodarek państwa członkowskie w przeważającym stopniu sięgały po środki na płaszczyźnie narodowej. Coraz częstsza ingerencja rządów, polegająca na wspieraniu rodzimych przedsiębiorstw mechanizmami naruszającymi reguły rynku wewnętrznego, grozi „rozwodnieniem” wspólnotowej polityki ochrony konkurencji. Załamanie międzynarodowego systemu finansowego stało się impulsem do powrotu nacjonalizmu gospodarczego, mimo doświadczeń wyniesionych z kryzysu lat 30 XX w. Nacjonalizm i protekcyjizm nie tylko nie są lekarstwem na globalną recesję, ale ją pogłębiają. Jednocześnie nie mogą one stanowić fundamentu dla dalszej politycznej integracji w ramach UE. Wciąż otwarta pozostaje kwestia, czy w ogóle i jak uzgadniać na płaszczyźnie europejskiej narodowe programy stymulujące koniunkturę i wdrażać je zgodnie z prawem wspólnotowym, tak by rzeczywiście pobudzały gospodarkę bez szkody dla reguł rynku wewnętrznego³⁰.

²⁸ www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PL/misc/106393.pdf.

²⁹ M. Koczor, *Walka z kryzysem gospodarczym w Unii Europejskiej – wyniki nieformalnego szczytu z 1 marca 2009 r.*, „Biuletyn PISM” 2009, nr 13.

³⁰ J. Frasch, *Gefahr für den Binnenmarkt*, „SWP Aktuell”, 25.05.2009.

W początkowej fazie kryzysu we wrześniu 2008 r. rządy państw członkowskich skupiły swoje wysiłki na ochronie rodzimego sektora bankowego, udzielając zagrożonym bankom gwarancji rządowych. W konsekwencji m.in. irlandzka gwarancja depozytów bankowych spowodowała przesunięcie wkładów z innych państw członkowskich, przede wszystkim Wielkiej Brytanii, do banków irlandzkich, co z kolei negatywnie wpłynęło na sytuację instytucji finansowych w tych krajach. Inicjatywa francuskiej prezydencji, zakładająca stworzenie funduszu stabilizacyjnego finansującego pomoc dla zagrożonych banków i przedsiębiorstw nie doczekała się realizacji, głównie wskutek obaw niemieckiego rządu związanych z zaangażowaniem w dofinansowanie zagranicznych banków. Z kolei wprowadzenie wspólnotowego nadzoru finansowego budzi opór przede wszystkim władz brytyjskich, które wykluczają przekazanie jakichkolwiek kompetencji nadzorczych instytucjom unijnym³¹.

Co więcej, międzynarodowy kryzys finansowy uwidocznił asymetrię w zdolności reagowania i odporności na jego skutki pomiędzy starymi i nowymi krajami członkowskimi. W szczególności rynek finansowy państw Europy Środkowej i Wschodniej dotknięty został konsekwencjami globalnej recesji, co jednocześnie stanowiło zagrożenie dla sektora bankowego strefy euro i ogólnie osłabiało efektywność funkcjonowania Unii Europejskiej³². Rola Unii Europejskiej w związku z powyższym sprowadzała się do wypracowania przy współpracy Europejskiego Banku Centralnego z krajowymi bankami centralnymi mechanizmów finansowego wsparcia dla zagwarantowania stabilności systemu i płynności, szczególnie zagrożonych instytucji finansowych. Zasadniczo istnieją trzy możliwości pozwalające na przeciwdziałanie negatywnym skutkom kryzysu w tych krajach. W ramach tzw. instrumentu średniookresowej pomocy, utworzonego w 2002 r. na podstawie art. 119 TWE, państwa pozostające poza strefą euro mogą otrzymać kredyty na rzecz utrzymania bilansów płatniczych. Jesienią 2008 r. Rada Ecofin zwiększyła wysokość środków dostępnych w ramach tego instrumentu z 12 na 25 mld euro, natomiast Rada Europejska na spotkaniu 19–20 marca 2009 – na 50 mld euro. Przywódcy państw członkowskich podkreślili ponadto, że banki państw „15” nie powinny stosować wobec swoich instytucji zależnych, funkcjonujących w krajach Europy Środkowej i Wschodniej praktyk, mogących prowadzić do ograniczenia ich zdolności kredytowej. Z kredytów na rzecz bilansów płatniczych skorzystały Węgry (6,5 mld euro), Łotwa (3,2 mld euro) oraz Rumunia (5 mld euro), kraje w największym stopniu dotknięte recesją gospodarczą spośród nowych członków Unii. Wsparcie zarówno ze strony UE, jak i Międzynarodowego Funduszu Walutowego poprzez udzielanie krótko- lub średnioterminowych kredytów na rzecz zniwelowania długu publicznego stanowiło istotny instrument przywracania zaufania konsumentów w funkcjonowanie systemów finansowych.

³¹ www.dublin.gazeta.pl/Dublin/1,85170,6728893,UE__Na_szczycie_wybor_Barroso_i_prawne_gwarancje_dla.html (15.11.2009).

³² Szerzej zob.: K. O. Lang, D. Schwarzem, *Krisem, Crashes und Hilfspakete*, „SWP Aktuell”, 12.03.2009.

Drugą możliwością wsparcia jest pomoc dla sektora finansowego i realnej gospodarki nowych krajów członkowskich. Bank Światowy, Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju oraz Europejski Bank Inwestycyjny ustanowiły 26 lutego 2009 r. pakiet obejmujący 24,5 mld euro na lata 2009–2010, ukierunkowany przede wszystkim na zasilenie kredytów dla małych i średnich przedsiębiorstw państw tego regionu. Jednocześnie inicjatywa ta miała na celu podniesienie efektywności międzynarodowej koordynacji działań pomiędzy bankami, krajowymi instytucjami nadzoru i rządami państw członkowskich. Trzecią opcją dla ustabilizowania systemów walutowych nowych krajów członkowskich jest perspektywa włączenia ich do unii gospodarczo-walutowej, choć argumentem przemawiającym przeciw zbyt wczesnemu wprowadzeniu takiego rozwiązania jest niskie realne oprocentowanie gospodarek tych państw, determinujące wzrost poziomu inflacji³³.

Reakcje państw członkowskich na kryzys rynków finansowych implikują napięcia między narodowymi interwencjami antykryzysowymi a długofalowymi ramami wspólnej polityki gospodarczej i fiskalnej. Pakiety koniunkturalne państw członkowskich prowadzą do częściowo znacznego zadłużenia i godzą w postanowienia Paktu Stabilności i Wzrostu. Prognozy KE przewidują, że w 2010 r. średni deficyt budżetowy w obszarze euro będzie się kształtował na poziomie 4,8% (Niemcy 4,2%). Przypuszcza się, że w 2010 r. 17 z 27 państw członkowskich przekroczy dopuszczalną granicę deficytu budżetowego 3% PKB³⁴.

Nowe kraje członkowskie dysponują o wiele bardziej ograniczonymi zdolnościami w zakresie skali pomocy finansowej dla stymulowania swojej gospodarki w porównaniu ze starymi członkami Wspólnot. W Polsce i krajach bałtyckich podejmowano kroki dla osiągnięcia stabilizacji budżetowej, co częściowo negatywnie odbiło się na rynku konsumpcyjnym i wzmocniło tendencje kryzysowe. Czechy i Słowacja, których gospodarka w dużym stopniu opiera się na przemyśle motoryzacyjnym, nie były w stanie dorównać rozmiarem pomocy finansowej skierowanej do tego sektora takim krajom członkowskim, jak Francja. W Estonii, Łotwie, Czechach i na Węgrzech kryzys gospodarczy przyczynił się do perturbacji politycznych i zmian ekip rządowych. W związku z powyższym nowe kraje członkowskie charakteryzował bardziej sceptyczny stosunek do subwencji, którymi bogatsze państwa Unii wspierały swoje gospodarki³⁵. Tym bardziej że populistyczne i protekcjonistyczne rozwiązania propagowane przez rządy, takie jak wezwanie prezydenta Sarkozy'ego, by producenci aut kupowali części samochodowe u rodzimych dostawców, wzmacniają również protekcjonistyczne oczekiwania społeczeństw tych państw, czego wyrazem jest poparcie opinii społecznej dla sloganów w stylu „British jobs for British workers”.

³³ *Ibidem*, s. 6–7.

³⁴ Por. szerzej: W. Weidenfeld, S. Seeher, *Europa Potenziale in der Krise*, „CAP Analyse”, März 2009.

³⁵ Por. J. Frasch, *Gefahr...*, s. 4–5.

Wyzwania i perspektywy reformy systemu finansowego UE

Kompleksowy plan reformy systemu finansowego oparty na sprawozdaniu Larosière'a, byłego szefa MFW, został przedstawiony przez Komisję Europejską w komunikacie przygotowanym na spotkanie Rady Europejskiej 19–20 marca 2009 r.³⁶ Raport Grupy Larosière'a³⁷ koncentrował się na analizie form i metod nadzoru instytucji i rynków finansowych w UE, na podstawie której wypracowano strategię wzmocnienia europejskiej współpracy w zakresie monitorowania stabilności finansowej, mechanizmów wczesnego ostrzegania, a także unijnej współpracy z globalnymi partnerami. Rekomendacje obejmowały przede wszystkim: utworzenie paneuropejskiej agencji, która kontrolowałaby ryzyko i wydawała wczesne ostrzeżenia, wzmocnienie systemu sankcji hamujących zbyt ryzykowne operacje, stworzenie jednolitego systemu zasad regulujących i nadzorujących standardy unijnego rynku finansowego. Na poziomie wspólnotowym proponowano powołanie Europejskiej Rady Ryzyka Systemowego, działającej pod auspicjami EBC, na której czele stałby prezes EBC, a która sprawowałaby nadzór nad systemem finansowym z punktu widzenia ryzyka dla stabilności przedsiębiorstwa. Ponadto wyrażono potrzebę utworzenia w ramach Nowego Europejskiego Systemu Nadzoru Finansowego (ESFS) na podstawie istniejących już komitetów niskiej rangi³⁸ trzech nowych agencji nadzorczych (ds. banków, papierów wartościowych, ubezpieczeń) złożonych z przedstawicieli nadzorów narodowych wysokiego szczebla. Na czele ich rad stałyby osoby cieszące się najwyższym autorytetem, niezależne od krajowych instytucji nadzorczych. Rola trzech władz sprowadzałaby się do prawnie wiążącej mediacji w przypadku konfliktów między krajowymi organami nadzorczymi (co nie odpowiada Wielkiej Brytanii i RFN, zwłaszcza że ciężar odpowiedzialności za ratowanie banków w sytuacji kryzysowej nadal spoczywałby na rządach krajowych); przyjęcia wiążących standardów nadzorczych, lepszej koordynacji działań w sytuacjach kryzysowych. Kolejna propozycja dotyczyła powołania Forum Stabilności Finansowej, które ponosiłoby odpowiedzialność za przenoszenie międzynarodowych regulacji finansowych na najwyższy poziom, a także współpracowałoby z MFW³⁹.

W konkluzjach szczytu 18–19 czerwca 2009 r. RE zaakceptowała inicjatywę utworzenia Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego, a także ustanowienia euro-

³⁶ www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0114:FIN:PL:PDF.

³⁷ Unia Europejska a kryzys. Raport Komisji Europejskiej z 25 lutego 2009 r., www.polbrokers.pl/navigation/legislacja/pliki/UniaEuropejskaaKryzysRaportKomisji25.02.2009.pdf.

³⁸ Tzw. Komitetów Poziomu Trzeciego (CEBS, CEIOPS i CESR – zajmują się one wdrażaniem funduszy unijnych); poziom pierwszy – koordynacja na poziomie regionalnym i narodowym, drugi – zarządzanie projektami. Przekształcone zostałyby w trzy agencje europejskie – Europejską Władzę Bankową, Europejską Władzę Ubezpieczeniową, Europejską Władzę Papierów Wartościowych.

³⁹ Unia Europejska a kryzys. Raport...

pejskiego systemu finansowego zgodnie z propozycjami KE. Ponadto podkreślono, że zadaniem „nowych ram regulacyjnych UE” ma być wsparcie dla zdrowych i konkurencyjnych rynków europejskich⁴⁰. Jednocześnie poparto zapowiedź KE dotyczącą przedstawienia konkretnych projektów legislacyjnych w tej dziedzinie najpóźniej w jesieni 2009 r., tak by nowy system zaczął obowiązywać w 2010 r.⁴¹ Na szczycie przywódców państw członkowskich 20 października 2009 r. osiągnięto porozumienie w sprawie wniosków prawodawczych dotyczących ustanowienia Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego oraz zapowiedziano, że ostateczne uzgodnienia na temat kompletnego pakietu ustanawiającego nową strukturę nadzoru UE zapadną na grudniowym posiedzeniu Rady⁴².

W komunikacie „Wspólne zobowiązanie na rzecz zatrudnienia” z 5 czerwca 2009 r. KE przedstawiła trzy priorytety unijnej strategii w zakresie ograniczenia wpływu kryzysu na zatrudnienie: utrzymywanie zatrudnienia, tworzenie nowych miejsc pracy i promowanie mobilności, postrzegane jako uzupełnienie zarysowanej wyżej dotychczasowej aktywności antykryzysowej Unii Europejskiej. Nacisk położono na pełne wykorzystanie dostępnych środków budżetowych. Komisja zapowiedziała m.in. przeznaczenie 19 mld euro w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego na pomoc w utrzymaniu zatrudnienia, podnoszenia kwalifikacji, promowaniu przedsiębiorczości, podnoszeniu efektywności publicznych służb zatrudnienia. Co więcej, na lata 2009–2010 przewidziano możliwość zrefundowania deklarowanych wydatków państwa w 100%. Ponadto w połączeniu z funduszami innych finansowych instytucji międzynarodowych, w szczególności grupą Europejskiego Banku Inwestycyjnego, środki te posłużą do utworzenia nowego instrumentu mikrofinansowego UE na rzecz zatrudnienia, którego pula obejmie ponad 500 mln euro. Przede wszystkim pozwoli on na ukierunkowane wsparcie przedsiębiorców, w związku ze zmniejszoną dostępnością kredytów⁴³.

Podsumowanie

Istotnym elementem koncepcji antykryzysowej UE jest jej zewnętrzny wymiar, zainicjowanie debaty nad reformą globalnego systemu finansowego i przejęcie głównej roli w tym zakresie w ramach grupy G-20. Warunkiem sukcesu jest jednakże wiarygodne i solidarne zaprezentowanie na zewnątrz specyfiki i zalet rynku wewnętrznego wobec wyzwań światowego kryzysu.

⁴⁰ www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PL/ec/108653.pdf.

⁴¹ *Ibidem*.

⁴² www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PL/ec/110903.pdf.

⁴³ www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0257:FIN:PL:PDF.

Państwa UE w obliczu trudności gospodarczych muszą zintensyfikować skoordynowane działania. W tym kontekście konieczne wydaje się przyspieszenie reform w ramach Strategii lizbońskiej. Kluczowym instrumentem na tym polu jest Pakt Stabilności i Wzrostu, który w wyniku reformy w 2005 r. dopuszcza możliwość przekroczenia pułapu deficytu budżetowego w sytuacjach wyjątkowo poważnych trudności gospodarczych. Zasady ujęte w Pakcie należy jednak egzekwować, a Komisja winna bez stosowania elastycznego podejścia monitorować działania państw członkowskich, tak by nie nadużywały wyjątkowych okoliczności. Spowolnienie gospodarcze nie powinno być usprawiedliwieniem dla mniej restrykcyjnej polityki budżetowej. Kryzys uwidoczniał potrzebę silniejszego wewnętrznego zintegrowania krajów członkowskich w ramach UE, by mogła ona odgrywać przewodnią rolę w dyskusji nad reformą światowego ładu finansowego.

Dysproporcję pomiędzy faktycznymi możliwościami finansowymi UE w przeciwdziałaniu skutkom perturbacji na rynkach, a narodowymi środkami pomocowymi uruchamianymi przez poszczególne kraje członkowskie, które na ten cel przeznaczyły już ponad 20% ich PKB, implikują ponadto ramy wspólnotowych zasobów własnych (ok. 1% PKB państw członkowskich).

Podstawą funkcjonowania rynku wewnętrznego są jednolite ramy prawne i ich przestrzeganie. Wzorem dla nowych krajów członkowskich w tej dziedzinie są zatem działania starych członków Unii. Co więcej, narodowe subwencje dyskryminują kraje, które nie mogą albo nie chcą pozwolić sobie na zastosowanie takich środków interwencyjnych.

Strategia i koncepcje bezpieczeństwa Francji w XXI w.

Francja jest mocarstwem regionalnym, którego polityka obronna nabiera ambicji mocarstwowych. Odgrywanie roli mocarstwa światowego ma gwarantować Francji pełną niezależność i możliwość obrony własnych interesów. Jako atrybuty mocarstwowości i instrumenty wpływu francuskiej dyplomacji wymieniane są najczęściej: stałe miejsce w Radzie Bezpieczeństwa NZ, przez co Francja ma możliwość współdecydowania o kwestiach światowego bezpieczeństwa, niezależny system obrony wyposażony w znaczny i wiarygodny arsenał broni atomowej, silne więzy i odgrywanie roli „żandarma Afryki”, a także dobre stosunki ze światem arabskim, rozbudowany system baz w departamentach i terytoriach zamorskich. Fakt, że Francja posiada niezależną doktrynę narodową w stosunkach międzynarodowych sprawia, że francuską politykę zagraniczną wyróżniają następujące cechy, takie jak: niezależność, idea wielkości – *la grandeur*, uniwersalizm, „światowa ranga”, racjonalizm. Cechy te stanowią odzwierciedlenie ambicji i roli, jaką Francja chciałaby odgrywać w stosunkach międzynarodowych. Powyższe uwarunkowania sprawiają, że interesy V Republiki mają charakter globalny, co z kolei wpływa na szeroką definicję polityki obronnej.

Francuska Biała Księga w sprawie obrony i bezpieczeństwa narodowego

Prezydent Nicolas Sarkozy 25 czerwca 2008 r. w Zgromadzeniu Narodowym zaprezentował główne założenia nowej francuskiej strategii obronnej, nakreślone w tzw. Białej Księdze w sprawie obronności i bezpieczeństwa narodowego do 2020 r.

Nowa strategia to efekt ponad rocznej pracy specjalnej komisji, powołanej przez prezydenta do analizy sytuacji bezpieczeństwa Francji. Biała Księga wskazuje bardzo szerokie tło nowej sytuacji międzynarodowej, obrazując negatywne aspekty globalizacji i jej konsekwencje w wielu obszarach. Skutkiem globalizacji zagrożeń, jak podkreśla dokument, jest zatarcie granicy pomiędzy sferą bezpieczeństwa wewnętrznego

nego i zewnętrznego państwa. W ocenie autorów Białej Księgi sytuacje kryzysowe nawet w najodleglejszych zakątkach planety są zagrożeniem dla interesów Europy i Francji.

Strategia powstała w niekonwencjonalny sposób – opiera się na szeroko zakrojonych konsultacjach nie tylko ze wszystkimi aktorami społeczno-politycznymi we Francji (eksperti rządu, środowiska akademickie, osoby prywatne i parlamentarzyści), ale także ze światowymi ośrodkami strategicznymi z Rosji, Chin czy Japonii. Do konsultacji wykorzystano także Internet, gdzie na licznych forach wypowiedziały się dziesiątki tysięcy internautów.

Wyniki przeglądu przedstawione w Białej Księdze zapisano w dwóch częściach¹. Księga główna liczy 350 stron i zawiera 4 części: 1) światowy kontekst strategii bezpieczeństwa narodowego, 2) ambicje europejskie i światowe Francji, 3) nowa strategia działania, 4) reforma państwa.

Druga część Białej Księgi (414 stron) nosi podtytuł „Debaty”. Zawiera opracowania eksperckie, wyniki konsultacji oraz wystąpienia uczestników kilkuset publicznych wystąpień organizowanych przez zespół z politykami, ekspertami, dziennikarzami, przedstawicielami administracji, społeczeństwa i świata nauki, szefami przedsiębiorstw o znaczeniu strategicznym oraz przedstawicielami armii reprezentujących 14 narodowości z 5 kontynentów².

W Białej Księdze Francja podjęła się głębokiej przebudowy narodowej strategii bezpieczeństwa i obrony. Szczególną uwagę przyciągają trzy innowacyjne elementy. Po pierwsze, przesunie to ognisko uwagi z terenów historycznie francuskich stref wpływów na rzecz „łuku strategicznej niestabilności”, rozciągającego się od Atlantyku przez Morze Śródziemne, Zatokę Perską, po „róg Afryki” i wybrzeża Południowej Azji. Po drugie, znacznie większy nacisk położono na znaczenie nowoczesnego wywiadu. Na koniec strategia zatwierdza reintegrację Francji z wojskowymi strukturami NATO.

Biała Księga wykracza poza politykę obronności *sensu stricto* i stanowi pierwszą kompleksową strategię bezpieczeństwa narodowego Francji. Jak zakłada Księga, biorąc pod uwagę współzależny charakter zagrożeń i coraz ściślejsze powiązanie bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego, konieczne jest również połączenie obszarów obrony, bezpieczeństwa wewnętrznego, polityki zagranicznej i gospodarki w jednej całościowej strategii. Stąd dokument analizuje potencjalne i przewidywane ryzyka oraz określa niezbędne instytucjonalne, wojskowe i polityczne reformy w celu zapewnienia Francji bezpieczeństwa w świecie globalnych ryzyk i zagrożeń,

¹ Biała Księga została przyjęta przez Radę Ministrów w październiku 2008 r. w ramach programu *Loi de programmation militaire 2009–2014*.

² Dla porównania *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP* z 2007 r. liczy zaledwie 37 stron, zaś *Wizja sił zbrojnych RP – 2030* – 34 strony (www.mon.gov.pl/pliki/File/zalaczniki_do_stron/SBN_RP.pdf; www.wp.mil.pl/pliki/File/Wizja_SZRP_2030.pdf).

równocześnie wychodząc naprzeciw międzynarodowym ambicjom Francji, w tym dążeniom do niezależności.

Biała Księga przedstawia nowe założenia francuskiego bezpieczeństwa w dobie globalizacji zagrożeń w XXI w., podkreślając, że „Świat niekoniecznie jest bardziej niebezpieczny, ale stał się bardziej niestabilny i nieprzewidywalny”³. „Francja i Europa są w sytuacji coraz większego bezpośredniego zagrożenia terroryzmem, atakami rakiet balistycznych, cyberatakami, szpiegostwem, z drugiej strony zagrożeniem pandemiemi i naturalnymi katastrofami. Rodzi to pilną potrzebę nowego podejścia, w którym równocześnie uwzględnia się problemy obrony i bezpieczeństwa wewnętrznego”⁴.

Dokument podkreśla konieczność intensywnego współdziałania z partnerami wyznającymi te same wartości, ponieważ „w pojedynkę” nikt sobie nie poradzi. Dlatego niezbędne jest odnowienie transatlantyckiego Sojuszu i Francja powraca do pełnego zaangażowania w NATO.

Biała Księga w przeciwieństwie do poprzednich dokumentów tego typu nie ogranicza się jednak do spraw obronnych⁵. Autorzy strategii zwracają uwagę, że nie istnieje bezpośrednie zagrożenie agresją ze strony obcych sił zbrojnych, wzrosło natomiast zagrożenie spowodowane nasilającym się procesem globalizacji (m.in. handlu), rozprzestrzenianiem się broni jądrowej, terroryzmem (z użyciem broni biologicznej, chemicznej i jądrowej), napięciami regionalnymi, a także rosnącą przestępczością zorganizowaną (piractwo, przemyt narkotyków, handel ludźmi), walką o strategiczne zasoby (surowców, wody, żywności) i innymi globalnymi zjawiskami. Jako odrębną kategorię, której nadano najwyższy priorytet, wyodrębniono bezpieczeństwo informatyczne. Zagrożenie cyberwojną to nie tylko hipoteza, ale realna rzeczywistość, która dotyka wiele krajów, w tym i Francję. Z tego też względu strategia nie tylko przewiduje konieczność działań defensywnych w zakresie bezpieczeństwa informatycznego, ale uznając, iż najlepszą formą obrony jest atak, przewiduje rozwój ofensywnych zdolności armii wobec cyberwojny. Innym strategicznym obszarem są przestrzeń kosmiczna i bezpieczeństwo satelitów stanowiących kluczowy element infrastruktury XXI w. Jak podkreślono, problemy te mają swoje źródła w bardziej odległych regionach, ale ich wpływ na Europę i Francję jest o wiele silniejszy niż piętnaście lat temu.

Oprócz reformy armii francuskiej najważniejsze zapisy Białej Księgi dotyczą reintegracji Francji z wojskową strukturą dowodzenia NATO oraz współpracy w ramach europejskiej polityki obronnej UE. Uniwersalną cechą francuskiej strategii bezpie-

³ *Le livre blanc sur la défense et la sécurité nationale*, 2008, s. 14–16 (www.defense.gouv.fr/livre_blanc/les_conclusions__1/le_livre_blanc_1_integrale/le_livre_blanc_1_integrale__1).

⁴ *Ibidem*, s. 16.

⁵ Poprzednie Białe Księgi z lat 1972 i 1994 ograniczały się do sfery obrony. Nowy dokument przedstawia zaś kompleksową strategię postępowania z globalnymi zagrożeniami współczesnego świata.

czeństwa i obrony były i pozostają „niezależność” i „samowystarczalność”. Choć Francja odchodzi od tej zasady i deklaruje powrót o wojskowych struktur NATO, to jednak zastrzega niezależność w postaci utrzymania narodowej kontroli odstraszenia nuklearnego i dowództwa sił zbrojnych w czasie pokoju.

Strategia bezpieczeństwa: założenia i reorientacja

Nowa strategia opiera się na pięciu priorytetach: wiedzy i przewidywaniu, zapobieganiu, odstraszeniu, ochronie interwencji. Nowe funkcje zastępują i uzupełniają poprzednie cztery priorytety: odstraszanie, przeciwdziałanie, projekcja i ochrona, ustanawiając nowy porządek hierarchiczny. Obejmują one bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne, zasoby wojskowe i cywilne, odzwierciedlając w ten sposób kompleksowość nowego podejścia.

Nadaje wysoki priorytet wiedzy i przewidywaniu, z większym naciskiem na działania wywiadu, w tym wywiad elektroniczny. Wiedza i przewidywanie, które determinują zdolność reagowania kryzysowego, stanowią funkcję o szczególnym charakterze. „Wiedza musi być dostarczona tak wcześnie, jak to możliwe decydom, dowódcom wojskowym i osobom odpowiedzialnym za bezpieczeństwo wewnętrzne i cywilne, aby przejść od prognoz do działania”.

Dlatego planuje się scentralizowanie i koordynację wywiadu. W tych ramach przewidziano funkcję koordynatora ds. wywiadu, podlegającego prezydentowi⁶. Jednakże analitycy obawiają się, że zmiany te mogą doprowadzić do koncentracji kompetencji w rękach prezydenta. W kategoriach finansowych roczne wydatki na technologie satelitarne, w tym satelity szpiegowskie i nadzór elektroniczny, mają zostać podwojone⁷. Francja wprowadzi także satelitarny system wczesnego ostrzegania przed pociskami balistycznymi, który ma zostać uruchomiony do 2020 r.⁸

Drugą funkcją strategii jest zapobieganie, czyli przeciwdziałanie pojawieniu się lub nasileniu zagrożeń bezpieczeństwa narodowego. Opiera się na zintegrowanym podejściu, które łączy szeroki zakres narzędzi dyplomatycznych, gospodarczych, wojskowych i kulturowych na szczeblu międzynarodowym, europejskim i krajowym. Przeciwdziałanie zakłada koncentrację potencjału w zakresie zapobiegania i interwencji na osi śródziemnomorskiej przez przeniesienie uwagi z historycznie ważnych francuskich sfer wpływów do tzw. łuku strategicznej niestabilności, który rozciąga się od Atlantyku przez Morze Śródziemne do Zatoki Perskiej i „rogu Afryki”, aż do Oceanu Indyjskiego i Azji Południowej⁹.

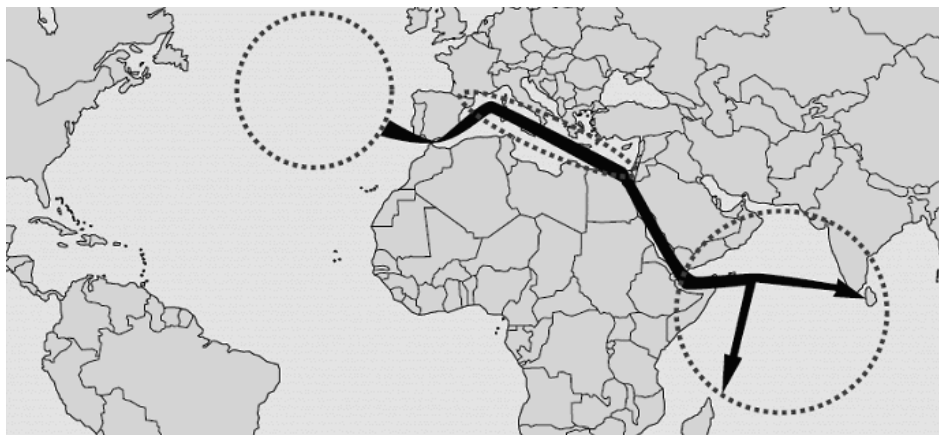
⁶ *Le livre blanc sur la défense...*, s. 149.

⁷ *Ibidem*, s. 143.

⁸ *Ibidem*, s. 183.

⁹ *Ibidem*, s. 43–44.

Rysunek 1. Łuk strategicznej niestabilności od Oceanu Atlantyckiego do Oceanu Indyjskiego



Źródło: *Le livre blanc sur la défense et la sécurité nationale*, 2008, s. 77.

Strategia zakłada utrzymanie obecności francuskich sił zbrojnych w Afryce Zachodniej, Saharze i Indiach Zachodnich wraz z Gujaną, równocześnie jednak planuje się modyfikację rozmieszczenia francuskich sił tak, by zwiększyć pole manewru dla polityki. Francja planuje ograniczyć swoją obecność poprzez zamknięcie jednej z dwóch stałych baz wojskowych w Afryce Subsaharyjskiej i zachowując swoją bazę w Dżibuti, zainwestuje w nową bazę w Abu Dhabi, pierwszą tego typu w Zatoce Perskiej, a także pierwszą w kraju, z którym nie ma żadnych powiązań kolonialnych¹⁰. Istniejące dwustronne umowy obronne zostaną zmienione¹¹. Działania te mają potwierdzić reorientację strategii oraz zdolność Francji do wywiązywania się z własnych ambicji międzynarodowego przywództwa i odpowiedzialności¹².

Wreszcie, odstraszenie nuklearne pozostaje fundamentem strategii Francji i potwierdza francuskie dążenie do autonomii. Odstraszenie jądrowe, które ma charakter ściśle defensywny, stoi na straży żywotnych interesów Francji oraz jest ostatecznym gwarantem bezpieczeństwa i niezależności kraju. Jak podkreślono w strategii, wiarygodność odstraszenia zależy od gamy środków i wachlarza możliwości działania, którymi dysponuje głowa państwa, zaś wiarygodność możliwości technicznych

¹⁰ *Ibidem*, s. 156–157, 166. Wbrew zapowiedziom zawartym w Białej Księdze francuski minister obrony Hervé Morin zadeklarował 30 września 2009 r., że Francja na razie utrzyma swoje dwie stałe bazy wojskowe w Libreville i Dakarze. Pierwsza od 40 lat stała baza wojskowa poza Afryką w Abu Dhabi została uroczyście otwarta przez prezydenta Sarkozy'ego 26 maja 2009 r.

¹¹ *Le livre blanc sur la défense...*, s. 154.

¹² C. Major, *The French White Paper on Defense and National Security*, Zurich 2008.

i operacyjnych zależą od nakładów materialnych, które Francja utrzyma¹³. Francja potwierdziła także swój wkład w globalne odstraszenie Sojuszu oraz ofertę odstraszenia nuklearnego na poziomie europejskim, wzywając do dialogu w tej sprawie¹⁴.

Czwartym elementem założeń strategii jest ochrona terytorium i populacji. Wprowadzono tu kilka innowacji. Nacisk kładzie się na bezpieczeństwo wewnętrzne, takie jak ochrona przemieszczania się osób i mienia, infrastruktury, modernizacja publicznego systemu ostrzegania i planowania oraz profesjonalizacja systemów komunikacji w czasie kryzysu. Strategia zakłada zwiększenie „odporności” społeczeństwa i władzy, co implikuje reorganizację systemu koordynacji i zarządzania podmiotami cywilnymi i wojskowymi. Ten fragment strategii wzbudził jednak niezadowolenie części francuskiej generalicji, z uwagi na cięcia budżetowe i redukcje w armii.

Ostatnie założenie francuskiej strategii obronnej odnosi się do problemu interwencji poza granicami kraju, która pozostaje kluczowym czynnikiem determinującym strukturę i wymagania sił zbrojnych. Francja utrzyma swoje siły zbrojne przygotowane pod względem technicznym i logistycznym do użycia na obszarach, które zostały zdefiniowane jako strefy interesów strategicznych.

Poprawa zdolności operacyjno-wojskowych

Zasadniczy aspekt Białej Księgi to zdefiniowanie operacyjnych celów sił zbrojnych i poprawa militarnej zdolności działania. Poprawione zostaną zdolności wspólnego dowodzenia i planowania wewnątrz armii. Strategia zakłada m.in. wzmocnienie obecności i utworzenie wspólnego dowództwa połączonych armii odpowiedzialnego za przestrzeń kosmiczną¹⁵. Francja dokona znaczących inwestycji, zmodernizuje wyposażenie sił zbrojnych, w tym program kosmiczny, równocześnie zmniejszając stan osobowy armii konwencjonalnej¹⁶. W najbliższych latach planuje się redukcję cywilnych stanowisk o 54 tys.¹⁷ oraz odchudzenie armii z 271 tys. do 225 tys. w 2014–2015 r.¹⁸ Francuska doktryna obronna stawia na mobilność jednostek wojskowych, zdolność przerzutu i utrzymania do 30 tys. żołnierzy w odległych regionach. W oddziałach gotowych do działań zostanie 88 tys. żołnierzy, zgrupowanych

¹³ *Le livre blanc sur la défense...*, s. 69, 106, 167, 171.

¹⁴ *Ibidem*, s. 69, 70.

¹⁵ *Ibidem*, s. 228.

¹⁶ Francja będzie rozwijać potencjał satelitów wywiadowczych (elektromagnetycznych) po odnotowanych sukcesach eksperymentów w tej dziedzinie. Planuje się także budowę sześciu okrętów podwodnych nowej generacji typu Barracuda, które mają zastąpić atomowe okręty podwodne typu Rubis.

¹⁷ *Le livre blanc sur la défense...*, s. 291.

¹⁸ *Ibidem*, s. 228.

w mniejszych jednostkach, znacznie bardziej mobilnych¹⁹. Oszczędności będą przeznaczone na modernizację sprzętu wojskowego. Znaczne sumy zakłada się przeznaczyć na działania wywiadowcze. Od 2012 r. wydatki na obronność będą rosły w tempie 1% rocznie powyżej inflacji, co pozwoli wygenerować do 2020 r. nakłady na obronę na poziomie 377 mld euro²⁰. Przewiduje się, że do tego też czasu Francja będzie dysponować bardziej efektywną i nowoczesną armią, lepiej wyposażoną i przygotowaną do reagowania w obliczu globalnych zagrożeń, w tym cyberterroryzmu.

Cele te zostały potwierdzone przez *Carte* (przedstawioną w lipcu 2008 r. krótko po Białej Księdze), która przedstawia główne punkty planu restrukturyzacji francuskiej obrony. Dokument ten określa geograficzną koncentrację krajowych instalacji wojskowych, w tym plany zamknięcia niektórych jednostek wojskowych. Łącznie te dwa dokumenty odzwierciedlają przejście z obrony terytorialnej do interwencji zagranicznych typu *out of area*. Ma to potwierdzić zdolność francuskiej polityki bezpieczeństwa i obrony do sprostania nowym wyzwaniom globalnym.

Europejskie ambicje i reintegracja z NATO

Biała Księga potwierdza francuskie ambicje dalszego rozwoju koncepcji „Europy obrony”, wzywając do wzmocnienia zdolności Unii Europejskiej w zakresie prowadzenia niezależnych działań wojskowych i utworzenia autonomicznej i stałej wojskowej struktury planowania strategicznego, odrębnej od NATO, tak by poza terytorium UE umożliwić przeprowadzenie jednocześnie 2–3 operacji utrzymania bądź przywracania pokoju i większej liczby mniejszych operacji cywilnych w dłuższym okresie²¹. Francja uważa za konieczne, aby operacje wojskowe i cywilne znajdowały się pod stałym połączonym strategicznym dowództwem w Brukseli²².

Uczynienie UE zdolną do reagowania kryzysowego jest jednym z głównych założeń francuskiej polityki bezpieczeństwa²³. Nadanie UE zdolności w zakresie zarządzania kryzysowego obejmuje wzmocnienie środków cywilnego zarządzania kryzysowego (policji, żandarmerii), a także reformę procedury finansowania działań zewnętrznych Unii. Francja postuluje zmianę zasad finansowania unijnych interwencji wojskowych, tak by odzwierciedlać zasadę europejskiej solidarności, także zasadę solidarnej partycypacji w kosztach krajów członkowskich²⁴.

Strategia wzywa także do „europeizacji” przemysłu obronnego (m.in. poprzez rozwój projektów współpracy w zakresie budowy samolotów bojowych, pocisków,

¹⁹ *Ibidem*, s. 315.

²⁰ *Ibidem*, s. 317–318.

²¹ *Ibidem*, s. 89.

²² *Ibidem*, s. 90.

²³ *Ibidem*, s. 82–84.

²⁴ *Ibidem*, s. 91.

satelitów). Postuluje wzmocnienie prac Europejskiej Agencji Obrony, ustanowienie wspólnych zasad dla rynku zamówień sprzętu obronnego, wzmocnienie roli Parlamentu Europejskiego czy powołanie Europejskiego Studium Bezpieczeństwa Cywilnego²⁵. Równocześnie dokument wskazuje, że Francja utrzyma potencjał krajowy niezbędny do zapewnienia strategicznej i politycznej autonomii w kluczowych obszarach, takich jak potencjał nuklearny.

Powiązanie poziomu krajowego i europejskiego potwierdza postulat zawarty w Białej Księdze, dotyczący aktualizacji Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa w trakcie francuskiej prezydencji. Biała Księga podkreśla cztery obszary priorytetowe dla ochrony obywateli europejskich: wzmocnienie współpracy w walce z terroryzmem i przestępczością zorganizowaną, rozwój europejskich zdolności ochrony ludności, koordynację obrony przed cyberatakami i bezpieczeństwem strategicznych dostaw surowców. Opierając się na analizie zagrożeń oraz międzynarodowych i europejskich ambicjach Francji, Biała Księga wzywa do kluczowych reform w administracji, polityce, nauce, przemyśle obronnymi badaniami naukowymi. Jednym z przykładów jest powołanie Rady Obrony i Bezpieczeństwa Narodowego (która będzie obejmować wszystkie kompetencje sfery bezpieczeństwa narodowego i obrony, pozostające, zgodnie z konstytucją, w gestii prezydenta²⁶). Innym pomysłem zawartym w strategii jest m.in. wojskowy program wymiany inspirowany przez program wymiany dla szkolnictwa wyższego (Erasmus).

Zrywając z tradycyjną linią polityki obronnej, Biała Księga zatwierdza także reintegrację Francji z wojskowymi strukturami dowodzenia NATO, z których de Gaulle wycofał Francję w 1966 r.²⁷ Księga podkreśla, że Unia Europejska i NATO są komplementarnymi organizacjami. Wskazuje, że UE i NATO nie mają zamiaru konkurować w kwestii obrony i bezpieczeństwa. Francja odrzuca pokusę sztywnego rozdziału obu organizacji. Wyzwania związane z bezpieczeństwem w dobie globalizacji wyzwalają oczekiwanie, że każdy może odegrać sobie właściwą rolę. Komplementarność UE–NATO należy umacniać przez pogłębianie ich wyjątkowych zdolności: NATO jako organizacji zbiorowej obrony oraz Unii Europejskiej, zdolnej do mobilizacji całego zakresu instrumentów zarządzania kryzysowego, od wojskowych po humanitarne, dyplomatyczne i finansowe.

W nowej strategii podkreślono, że w świetle zmian, jakie nastąpiły w otoczeniu międzynarodowym, oraz uwzględniając francuskie zaangażowanie w operacjach reagowania kryzysowego NATO, argumenty, by dalej obstawać przy specjalnym statusie Francji, nie są logiczne ani celowe. Równocześnie jednak dokument podkreśla, iż Francja musi mieć zagwarantowaną swobodę oceny sytuacji oraz niezależność użycia sił jądrowych. Dokument wymienia trzy fundamentalne warunki uczestnictwa

²⁵ *Ibidem*, s. 95.

²⁶ *Ibidem*, s. 252.

²⁷ Lettre de Charles de Gaulle à Lyndon B. Johnson, 7 mars 1966, www.renovationfranceo-tan.com/documents/?mode=details&id=69.

Francji w zintegrowanej strukturze dowodzenia NATO, które potwierdzają podstawowe zasady francuskiej obronności:

1. Swoboda oceny przez władze francuskie – pełne uczestnictwo Francji w Sojuszu nie oznacza w żadnym wypadku automatycznego udziału w interwencjach NATO. Paryż chce zachować możliwość suwerennego podejmowania decyzji w zakresie udziału swoich wojsk w operacjach militarnych Sojuszu.
2. Niezależność nuklearna Francji – zdolności nuklearne Francji i strategia odstraszenia pozostaną poza ramami współpracy z NATO, nawet jeśli francuskie siły jądrowe przyczyniają się do ogólnego wzmocnienia potencjału odstraszenia Sojuszu.
3. Swoboda decyzji dotycząca zaangażowania sił francuskich – żadne siły francuskie nie mogą na stałe podlegać dowództwu NATO w czasie pokoju²⁸.

Zachowując te oczekiwania – jak wskazuje dokument – Francja rozważy połączenie się ze strukturami dowodzenia NATO. Dokument nakreślił oczekiwany termin procesu reintegracji w trakcie jubileuszowego szczytu NATO wiosną 2009 r.

Implikacje dla rozwoju koncepcji „Europy obrony” po powrocie Francji do zintegrowanej struktury wojskowej NATO

Prezydent Nicolas Sarkozy 11 marca 2009 r. ogłosił, że Francja powraca do połączonych sił dowodzenia NATO, a ostatecznie potwierdził swą decyzję w 60. rocznicę podpisania Traktatu Północnoatlantyckiego, podczas jubileuszowego szczytu NATO w Strasburgu (3–4 kwietnia 2009). Prezydent Francji, podobnie jak generał de Gaulle, zakomunikował decyzję Paryża listem kierowanym do szefów państw i rządów członków Sojuszu²⁹. Czy powrót do wojskowych struktur NATO oznacza jednak zerwanie z gaullistowską linią polityki obronnej Francji?³⁰

Prezydent Francji, przemawiając 11 marca 2009 r. w Szkole Militarnej w Paryżu, streszczając swoją wizję polityki w stosunku do Sojuszu, argumentował: „Na zakończenie (procesu reintegracji) Francja będzie silniejsza, będzie bardziej wpływowa. Dlaczego? Ponieważ nieobecni nie mają racji. Ponieważ Francja powinna więcej współdecydować, niż współuczestniczyć”³¹.

²⁸ *Le livre blanc sur la défense...*, s. 110.

²⁹ Lettre de M. le Président de la République adressée aux chefs d’Etat et de Gouvernement de l’Alliance Atlantique, www.renovationfranceotan.com/documents/?mode=details&id=68.

³⁰ Francja była nieobecna w dwóch organach NATO: Komitecie Planowania Obrony i Grupie Planowania Nuklearnego.

³¹ N. Sarkozy, *La France, la défense européenne et l’OTAN au XXI^{ème} siècle*, Paris, 11.03.2009, www.renovationfranceotan.com/documents/?mode=details&id=67.

Faktycznie, zaangażowanie Francji w zewnętrzne operacje prowadzone przez NATO jest znaczne³². Inwestycje Francji w NATO znacznie przekraczają także analogiczny wkład w ramach EPBiO. Francja plasuje się na piątym miejscu (7,5%) jako płatnik za Stanami Zjednoczonymi (25,9%), Niemcami (19,2%), Wielką Brytanią (11,2%) i Włochami (7,7%)³³. Prezydent Sarkozy argumentował decyzję o powrocie Francji do NATO także tym, że Paryż nie może sobie pozwolić na brak wpływu na decyzje podejmowane w ramach NATO w sytuacji, gdy Francja zajmuje piąte miejsce pod względem liczby wysłanych żołnierzy do Afganistanu i aktywnie uczestniczy we wszystkich akcjach Sojuszu od czasu wojny w Bośni i Hercegowinie³⁴.

W przemówieniu do Kongresu prezydent Sarkozy zaapelował do Stanów Zjednoczonych o większe zaufanie do Europy. „W niestabilnym i niebezpiecznym świecie Stany Zjednoczone Ameryki potrzebują silnej Europy [...]. Mówię tutaj przed tym Kongresem: im lepiej z sukcesem tworzymy europejską obronę, tym bardziej Francja będzie gotowa potwierdzać swą pełną rolę w NATO [...]. Unia musi być w stanie działać tak, jak to miało miejsce na Bałkanach, w Kongo, a jutro na granicy Sudanu i Czadzie”³⁵. Jak określił to Sarkozy, powrót Francji do pełnej roli w NATO, powinien rozwiązać błędny stereotyp, że Francja stara się stworzyć alternatywę dla NATO w ramach europejskiego projektu obrony. Słowa Sarkozy’ego zostały gorąco przyjęte przez zebranych senatorów, kongresmanów oraz amerykańskich urzędników państwowych i wojskowych. Francuzi zdecydowali się na wyjście z samoizolacji, ale nie wiadomo, czy wizja przyszłości NATO francuskiego prezydenta jest tożsama z wizją amerykańskich polityków³⁶.

³² Udział Francji w budżecie cywilnym NATO wynosi 13,75% (25,5 mln euro w 2007 r.), co stanowi czwarty wkład po Stanach Zjednoczonych, Niemczech i Wielkiej Brytanii. Wkład do budżetu wojskowego NATO – 26, plasował Francję na trzecim miejscu (2007), po Stanach Zjednoczonych i Niemczech i wynosił 12,87% (113 mln euro). Równocześnie całkowity budżet WPZiB UE na rok 2008 wyniósł ok. 285 mln euro. Francja jest także silnie reprezentowana w NATO przez ok. 110 oficerów i podoficerów (17 generałów) i 90 funkcjonariuszy w pozostałych agencjach, podczas gdy Sztab Wojskowy UE liczy zaledwie 178 osób (wraz z EAO ok. 300 pracowników).

³³ *Les enjeux de l'évolution de l'OTAN*, Sénat FR, www.senat.fr/rap/r06-405/r06-40523.html.

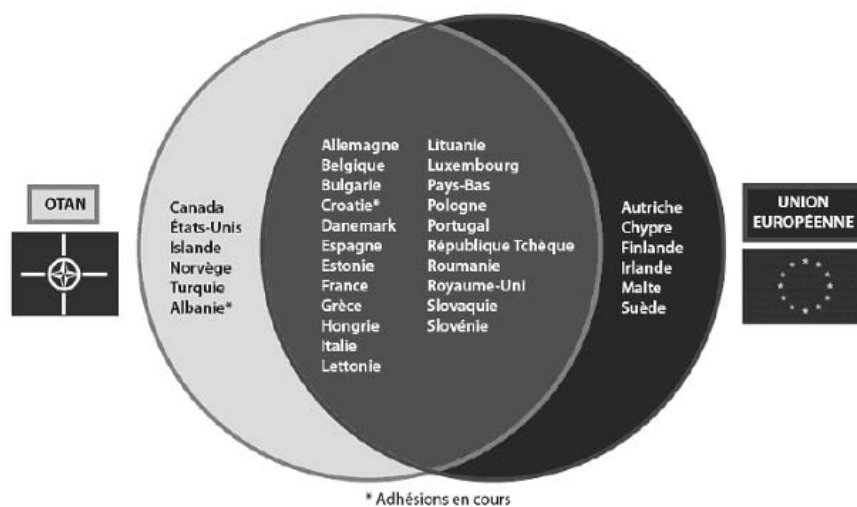
³⁴ Na przykład w styczniu 2008 r. Francja dostarczyła około 2000 personelu wojskowego do NATO w Kosowie (KFOR) oraz 1500 personelu wojskowego do NATO (Międzynarodowe Siły Wspierające Bezpieczeństwo, ISAF) w Afganistanie.

³⁵ N. Sarkozy, *Speech by President of the French Republic before the Congress of the United States of America*, 7 November 2007, www.elysee.fr/download/?mode=press...Speech_jt...congress_final.pdf.

³⁶ Były minister spraw zagranicznych H. Védryne miał przytoczyć w jednym z wywiadów prasowych dla „Libération” słowa prezydenta Sarkozy’ego „Nie jestem tak proatlantycki, jak ludzie myślą, że jestem”, za: F. Bozo, *France and NATO under Sarkozy: End of the French Exception*, „Libération”, mars 2008.

Powrót Francji do NATO nie oznacza akceptacji *status quo*, w którym Waszyngton jest niekwestionowanym liderem, jednostronnie ustalającym porządek obrad Sojuszu. Decyzja Sarkozy'ego o powrocie Francji do NATO nie jest celem samym w sobie, lecz stanowi część szerszych wysiłków w celu modernizacji francuskiej armii, a jednocześnie jest ściśle związana z budową silniejszej i bardziej autonomicznej Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony. Francuski prezydent jest mniej zainteresowany utworzeniem europejskiego filaru NATO, bardziej zaś próbą „zrównoważenia Sojuszu na rzecz Europejczyków”. W oczach Pałacu Elizejskiego Sojusz, którego Francja jest założycielem oraz jednym z głównych płatników, jest „naszym” NATO, tzn. europejskim (i francuskim), w którym spośród aż 21 jest członkami wobec czego Europejczycy powinni mieć w nim większy wpływ niż dotychczas. Dla Paryża członkostwo w NATO powinno się zbiegać, o ile to możliwe, z członkostwem w UE w celu wykorzystania NATO jako instrumentu umacniania EPBiO. Brak przedstawiciela Francji w zintegrowanym dowództwie NATO utrudniał osiągnięcie szerszych celów francuskich. Dla Sarkozy'ego rozwój EPBiO i reintegracja z NATO są ze sobą ściśle powiązane. W tym sensie Paryż zrozumiał, że silne EPBiO nie może zostać zbudowane w opozycji do Stanów Zjednoczonych i NATO.

Rysunek 2. Kraje członkowskie UE i NATO (2008)



Źródło: *Le livre blanc sur la défense et la sécurité nationale*, 2008, s. 109.

Istotną różnicą między francuską a amerykańską wizją NATO jest rozbieżność celów. O ile bowiem, według Paryża, głównym celem NATO powinno pozostać bezpieczeństwo Europy i Ameryki Północnej, o tyle Amerykanie dążą do stopniowej

transformacji NATO w „globalne NATO”. Francja tradycyjnie stara się ograniczyć zasięg geograficzny NATO i chce uniknąć globalnego podejścia NATO oraz zbyt silnej instytucjonalizacji partnerstwa z państwami trzecimi. Waszyngton z kolei dąży do zintensyfikowania powiązań Sojuszu z krajami spoza Europy, takimi jak Australia, Japonia i Korea Południowa.

W ocenie Paryża jest i powinno pozostać organizacją obrony i dlatego nie powinno podejmować nowych ról i zadań z zakresu międzynarodowych misji wojskowych, humanitarnych i działań policji. „NATO powinno pozostać instrumentem obrony służącym ochronie swoich członków. Powinno pozostać przede wszystkim sojuszem wojskowym, opartym na wspólnych wartościach, nie ostrzem działającym wszędzie i we wszystkim”³⁷.

Nie oznacza to jednak, że Francja jest przeciwna operacjom typu *out of area*, czyli działaniom prowadzonym poza terytorium Sojuszu Północnoatlantyckiego. Działania takie powinny dotyczyć jednak bezpośrednio lub pośrednio interesów bezpieczeństwa Europy, m.in. w takich dziedzinach, jak walka z zagrożeniem terrorystycznym lub zabezpieczenie dostaw sieci energii.

Wejście w życie Traktatu z Lizbony stwarza nowe możliwości rozwoju EPBiO, w szczególności poprzez klauzulę „współpracy strukturalnej” czy solidarnej „unii obronnej”, na czym szczególnie zależy Francji. Francja ze względu na ambicje polityczne oraz posiadany potencjał militarny będzie zmierzała do odgrywania pierwszoplanowej roli w procesie kształtowania Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony UE. Fakt, że francuscy politycy zaakceptowali przyznanie kompetencji Unii Europejskiej w dziedzinie, która stanowi istotę suwerenności narodowej, świadczy o tym, jak bardzo idea „Europy obrony” jest dla francuskiej dyplomacji ważnym instrumentem realizacji własnych ambicji i interesów narodowych. Celem Francji jest zbudowanie „Europy potęgi”, zdolnej wpływać na losy świata, w której Francja mogłaby odgrywać rolę „przywódcy inicjatora” wielu projektów politycznych. „W głębi duszy Francja pragnęłaby bowiem świata, w którym jej zdanie miałoby – poprzez oddźwięk europejski – znaczenie globalne”³⁸. Francja, dążąc do przekształcenia Unii w znaczący podmiot stosunków międzynarodowych, wyposażony w mechanizmy reprezentacji politycznej oraz wiarygodne siły militarne, umożliwiające prowadzenie samodzielnej polityki o zasięgu światowym, „przenosi” swoje ambicje mocarstwowe na Europę. W tym sensie ugruntowanie międzynarodowej pozycji Unii służy odtworzeniu wielobiegunowego świata i stanowi alternatywę dla amerykańskiej dominacji.

³⁷ F. Fillon, *Intervention du Premier ministre à l'Assemblée Nationale pour la déclaration du Gouvernement relative à la politique étrangère*, 17 Mars 2009, www.gouvernement.fr/premier-ministre/intervention-du-premier-ministre-pour-la-declaration-du-gouvernement-relative-a-la.

³⁸ Zbigniew Brzezinski *passé au crible la diplomatie de Jacques Chirac*, „Le Monde”, 13.07.2004.

Ocena nowych założeń polityki bezpieczeństwa i obrony Francji

Poprzez Białą Księgę Francja uczyniła krok w kierunku synchronizacji francuskich, europejskich i transatlantyckich strategii bezpieczeństwa i obronności. Główną innowacją w stosunku do poprzednio wydanej Białej Księgi jest to, że obszar bezpieczeństwa oceniono kompleksowo, nie ograniczając się wyłącznie do kwestii obronności. Strategia bezpieczeństwa narodowego jest definiowana jako odpowiedź na wszystkie czynniki ryzyka i zagrożeń, które mogłyby zagrozić życiu narodu³⁹.

Biała Księga jest pierwszą tego typu wszechstronną próbą dostosowania francuskiej polityki bezpieczeństwa i polityki obronnej do wyzwań globalnych współczesnego świata. Podejście takie powinno umożliwić osiągnięcie dwóch połączonych celów: kontynuacji tradycyjnych interesów francuskiej polityki bezpieczeństwa oraz europejskich ambicji Francji – lidera w rozwoju koncepcji „Europy obrony”. Nowa strategia jest wyraźnie skierowana do krajowych, międzynarodowych i europejskich odbiorców. Na szczeblu międzynarodowym zakłada reintegrację Francji z NATO. Na poziomie europejskim wycelowana jest w zwiększenie efektywności współpracy na rzecz ugruntowania i rozwoju koncepcji „Europy obrony”. Na poziomie krajowym przedstawia plan modernizacji armii i zapewnienia jej efektywności w obliczu pojawienia się nowych rodzajów zagrożeń.

We Francji Księga wywołała różne reakcje. Nie zabrakło krytyków, szczególnie wśród wojskowych, którzy wytknęli założenia reintegracji Francji z NATO i niespójność niektórych reform i analiz strategicznych. Środowiska wojskowe protestowały przeciwko konsekwencjom gospodarczym i społecznym wynikającym z zamykania garnizonów, zaś lewica i gaulliści – przeciwko powrotowi Francji do struktur militarnych NATO, przekreślających niezależność Francji i francuski „wyjątek”. Napięte stosunki pomiędzy prezydentem a siłami zbrojnymi zaogniło do tego anonimowe opublikowanie (przez grupę oficerów) otwartej krytyki Białej Księgi⁴⁰. Ironicznie komentowano samą metodę przygotowania dokumentu na podstawie szerokich konsultacji społeczno-ekspertkich, zarzucając, iż faktycznie metoda ta posłużyła jako „zasłona dymna” wobec faktu, że wyniki przeglądu miały zostać rzekomo i tak już wcześniej zdefiniowane przez Pałac Elizejski. Środowiska wojskowe źle oceniły także plany reformy instytucjonalnej sektora obrony, w tym m.in. powołanie Rady Doradczej ds. Obrony i Bezpieczeństwa Narodowego (Conseil consultatif sur la défense

³⁹ Terminy i źródła finansowania reform zawartych w Białej Księdze zostały ujęte w dokumencie *Loi militaire de programmation 2009–2014*, przyjętym przez rząd w październiku 2008 r. Jak wynika z analizy dokumentu, obszar wojskowości na tle pozostałych sektorów został w mniejszym stopniu dotknięty ogólnymi cięciami wydatków publicznych.

⁴⁰ *Des militaires anonymes critiquent le Livre blanc*, „Le Point”, 19.06.2008, <http://www.lepoint.fr/actualites-monde/2008-06-19/des-militaires-anonymes-critiquent-le-livre-blanc/1648/0/254172>.

et la sécurité national), służącej wzmocnieniu prezydenta i scentralizowaniu władzy w Pałacu Elizejskim⁴¹.

Powrót Francji do NATO ukazuje francuskie aspiracje do odgrywania znaczącej roli na arenie międzynarodowej. Według prezydenta Sarkozy'ego, taka potęga ekonomiczna jak UE, musi posiadać zdolności militarne, aby bronić swoich interesów. Krok naprzód w sprawie koncepcji „Europy obrony” był zawsze postrzegany jako krok w tył w ramach Sojuszu Północnoatlantyckiego. Jak zaznaczył premier Francji F. Fillon w przemówieniu na temat powrotu Francji do struktur militarnych NATO w Zgromadzeniu Narodowym, „Chcemy zatrzymać tę grę o sumie zerowej, która przeciwstawiała postęp wewnątrz NATO postępowi Europy obrony”⁴². Stany Zjednoczone wycofały 80% swoich sił z Europy, co świadczy, iż traktują priorytetowo interesy w Azji i na Bliskim Wschodzie. Równocześnie reintegracja z NATO jest tylko manewrem taktycznym, mającym, poprzez polepszenie relacji transatlantyckich i zapewnienie silniejszego wsparcia dla projektu „Europy obrony”, wzmocnić pozycję Francji wśród europejskich członków NATO.

Głos Francji w NATO będzie silniejszy. Paryż zapewnia sobie także możliwość wpływu na przebieg reformy wewnętrznej Sojuszu. „Chcielibyśmy, aby Francja odgrywała sobie właściwą rolę w tej reformie”⁴³. Osobnym motywem jest chęć „prze-rzucenia” części kosztów modernizacji francuskiej armii na Sojusz. Działanie takie z pewnością wzmacnia prestiż Francji i uelastycznia realizację inicjatyw politycznych francuskiej dyplomacji na arenie międzynarodowej. W konsekwencji powrót Paryża do struktur wojskowych NATO ma większe znaczenie dla Moskwy i Pekinu, które nadal postrzegają NATO jako potencjalne „zagrożenie” z Zachodu. Z tego punktu widzenia Biała Księga jawi się jako narzędzie prezydenta Sarkozy'ego służące poprawieniu stosunków transatlantyckich.

Poprzez zbliżenie z NATO prezydent Sarkozy chce rozwoju współpracy obronnej w ramach UE. Tymczasem Francja nadal utrzymuje swoją „samowystarczalność” obronną, a francuski przedstawiciel nie będzie uczestniczył w Grupie Planowania Nuklearnego. „Nikt nie wyobraża sobie, by Stany Zjednoczone czy Wielka Brytania poddały kiedykolwiek swoje siły atomowe pod rozkazy jakiego komitetu [...], możemy prowadzić dialog odnośnie do odstraszania [...], ale decyzja atomowa nie będzie dzielona. Żaden proces decyzyjny w NATO nie może zmuszać nas wbrew naszej woli. Żaden”⁴⁴.

Poprzez powrót do NATO, Francja nie zakończyła okresu *exception française*, a tylko dostosowała swój status do nowych okoliczności i realiów umożliwiających lepszą realizację celów narodowych. Włączając się w rozwiązywanie problemów globalnych, Francja realizuje bowiem swoją ambicję mocarstwa światowego. Pod-

⁴¹ *Le livre blanc sur la défense...*, s. 253.

⁴² F. Fillon, *op. cit.*

⁴³ N. Sarkozy, *La France, la défense européenne et l'OTAN...*

⁴⁴ *Ibidem.*

czas debaty w Zgromadzeniu Narodowym obejmującej dyskusję na temat powrotu Francji do NATO premier Fillon powiedział: „Chcemy ponownie zainwestować w NATO, aby zwiększyć wpływ naszego kraju na definiowanie nowej strategii NATO i ukierunkowanie prowadzonych [przez NATO – T. M.] operacji”⁴⁵. Równocześnie zobrazował istotę relacji Francji i Stanów Zjednoczonych słowami: „Francja sprzymierzona, ale nie wasalna, wierna, ale nie podporządkowana, zawsze braterska, ale nigdy poddana rozkazom”⁴⁶.

Tak oto Francja pozostała Francją – ze swoją ambicją wielkości i niezależności.

⁴⁵ F. Fillon, *op. cit.*

⁴⁶ *Ibidem.*



Klauzula praw człowieka jako środek budowy bezpieczeństwa i stabilizacji¹

Wprowadzenie

Unia Europejska odgrywa istotną rolę w kształtowaniu stosunków międzynarodowych, a kolejne reformy podstaw traktowych mają na celu umocnienie jej pozycji na arenie międzynarodowej². Istotnym elementem stosunków zewnętrznych UE jest ochrona praw człowieka, poruszana m.in. w ramach dialogu politycznego prowadzonego z państwami trzecimi, działalności przedstawicieli Unii i państw członkowskich na forach międzynarodowych oraz w ramach współpracy na rzecz rozwoju z państwami trzecimi³. Zgodnie ze zmianami wprowadzonymi przez Traktat z Lizbony znaczenie praw człowieka w działaniach zewnętrznych Unii zostało znacząco wzmocnione. Według bowiem art. 3 ust. 5 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE)⁴, Unia w stosunkach zewnętrznych umacnia i propaguje swoje wartości i interesy, a do podstawowych wartości Unii, wymienionych w art. 2 TUE, należy właśnie poszanowanie godności osoby ludzkiej oraz praw człowieka. Ponadto art. 3 ust. 5 TUE

¹ W prawie unijnym stosuje się zarówno pojęcie praw człowieka, jak i praw podstawowych *vide* Karta praw podstawowych. Ze względu na fakt, że w przepisach dotyczących działań zewnętrznych stosowane jest pojęcie praw człowieka, występuje ono w tytule oraz treści artykułu. O relacji pojęć prawa człowieka – prawa podstawowe zob. m.in. w: C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe*, Warszawa 2000, nb. 1075 i nast.

² J. Barcz, *Przewodnik po Traktacie Konstytucyjnym*, Warszawa 2005, s. 25.

³ www.ec.europa.eu/external_relations/human_rights/index_en.htm (28.10.2009); zob. także G. Michałowska, *Ochrona praw człowieka w Radzie Europy i Unii Europejskiej*, Warszawa 2007, s. 276 i nast.; szczegółowo o dialogu politycznym m.in.: K. Arts, *Integrating Human Rights into Development Cooperation: The Case of the Lome Convention*, Hague 2000, s. 114 i nast.

⁴ W artykule uwzględniony został stan prawny obowiązujący od 1 grudnia 2009 r. Wszystkie cytowane w tekście przepisy pochodzą ze skonsolidowanych wersji Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz.Urz. UE C 115 z 9 maja 2008 r. Stosowana jest również nowa numeracja artykułów obu Traktatów.

expressis verbis wymienia ochronę praw człowieka jako jeden z celów realizowanych w ramach stosunków zewnętrznych UE. Tytuł V Traktatu o Unii Europejskiej, poświęcony zasadom ogólnym w działaniach zewnętrznych UE, powtarza zasadniczo postanowienia art. 3 TUE. Zgodnie z art. 21 ust. 1 TUE działania Unii na arenie międzynarodowej oparte są na zasadzie powszechności i niepodzielności praw człowieka i podstawowych wolności, a także poszanowania godności ludzkiej. W świetle art. 21 ust. 2 lit. b) TUE umacnianie i wspieranie demokracji, państwa prawnego i praw człowieka należy do celów działań zewnętrznych Unii.

Powyżej wskazane przepisy sytuują prawa człowieka bardzo wysoko wśród zasad i celów działań zewnętrznych, a także wskazują na ich horyzontalne oddziaływanie na wszystkie rodzaje polityki Unii Europejskiej⁵. Potwierdzają również ewolucję Wspólnot a następnie Unii Europejskiej – od organizacji ekonomicznej do organizacji także o charakterze politycznym, która uwzględnia prawa człowieka zarówno w swoich relacjach wewnętrznych, jak i zewnętrznych⁶. Prawa człowieka pełnią również rolę do pewnego stopnia instrumentalną w stosunkach z państwami trzecimi, gdyż dokumenty unijne umiejscawiają środki wspierające poszanowanie praw człowieka wśród działań z zakresu prewencji konfliktów międzynarodowych⁷ oraz w ramach Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa⁸. Na strategiczny wymiar praw człowieka może wskazywać również wprowadzany na mocy Traktatu z Lizbony art. 8 TUE, zgodnie z którym Unia rozwija szczególne stosunki z państwami z nią sąsiadującymi, dążąc do utworzenia przestrzeni dobrobytu i dobrego sąsiedztwa, opartej na wartościach Unii i charakteryzującej się bliskimi i pokojowymi stosunkami opartymi na współpracy.

Klauzule praw człowieka w umowach z państwami trzecimi – rozwój historyczny

W literaturze zauważa się, że uwzględnianie praw człowieka w stosunkach zewnętrznych Wspólnot, a następnie Unii Europejskiej nie miało charakteru systemowego, a raczej było wynikiem bieżących potrzeb, prób i błędów⁹. Owa potrzeba pojawiła się

⁵ P. Eeckhout, *External Relations of the European Union. Legal and Constitutional Foundations*, Oxford 2005, s. 466.

⁶ M. Nowak, *Human Rights 'Conditionality' in Relation to Entry to, and Full Participation in, the EU*, [w:] *The EU and Human Rights*, red. P. Alston, Oxford 1999, s. 667.

⁷ Komunikat Komisji, Zapobieganie konfliktom, KOM (2001) 211, wersja ostateczna.

⁸ www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf (03.12.2009).

⁹ P. Hilpold, *Human Rights Clauses in EU-Association Agreements*, [w:] *External Economic Relations and Foreign Policy in the European Union*, red. S. Griller, B. Weidel, Wien 2002, s. 361.

w odniesieniu do państw Afryki, Pacyfiku i Karaibów [dalej także: państwa AKP]¹⁰, które od lat 60. XX w. były stowarzyszone z Europejską Wspólnotą Gospodarczą¹¹. W 1977 r., kiedy obowiązywała już konwencja z Lome I, doszło do poważnych naruszeń praw człowieka w Ugandzie pod rządami Idi Amina. Wówczas to w konwencji dostrzeżono brak przepisów, które pozwalałyby na przerwanie pomocy udzielanej temu państwu przez EWG, aby w ten sposób wymusić na rządzie przestrzeganie praw człowieka. W 1977 r. Rada, pomimo braku podstawy prawnej, podjęła decyzję nazwaną dyrektywami ugandyjskimi, na podstawie których pomoc udzielana temu krajowi została bardzo mocno ograniczona¹². Jednakże rozwijające się państwa trzecie były przeciwne wprowadzaniu do umów klauzul, w świetle których współpraca ze Wspólnotą byłaby uzależniona od przestrzegania praw człowieka. Państwa te prezentowały stanowisko, iż konwencja obejmuje przede wszystkim współpracę o charakterze ekonomicznym, a w jej ramach nie ma miejsca na kwestie polityczne. Wprowadzenie takich klauzul było postrzegane jako zagrożenie dla suwerenności tych państw, a jednostronne podejmowanie negatywnych środków przez Wspólnotę miało być niezgodne z zasadą współpracy, na której oparta była konwencja. Forum wyłącznie właściwym dla podejmowania tych kwestii miała być ONZ¹³. Podnoszono także, iż takie klauzule byłyby przejawem europejskiego imperializmu, narzucaniem obcych, „zachodnich” wartości, a także przejawem mentalności metropolii kolonialnych¹⁴.

Dopiero w konwencji z Lome III, podpisanej w 1984 r., w preambule oraz w załączniku nr 1 do konwencji pojawiły się odniesienia do kwestii praw człowieka. Po raz pierwszy prawa człowieka pojawiły się w tekście konwencji Lome IV. W art. 5 tej konwencji znalazło się wyraźne stwierdzenie, że współpraca prowadzi do rozwoju koncentrującego się na człowieku, który jest głównym zainteresowanym oraz beneficjentem tego rozwoju, co zakłada poszanowanie i wspieranie wszystkich praw człowieka, a sama polityka rozwoju i współpracy są powiązane z poszanowaniem praw człowieka. Klauzula umowna, która pozwala na zawieszenie stosowania konwencji ze względu na naruszenie praw człowieka, pojawiła się dopiero w konwencji

¹⁰ Rolę praw człowieka w polityce EWG w stosunku do państw europejskich zarysowuje P. Turczyński, *Prawa podstawowe w polityce zagranicznej Unii Europejskiej*, [w:] *Ochrona praw podstawowych w Unii Europejskiej. Wybrane zagadnienia*, red. A. Florczak, Warszawa 2009, s. 80 i nast.

¹¹ Przegląd kolejnych umów stowarzyszeniowych oraz ich najważniejszych postanowień zob. A. A. Ambroziak, E. Kawecka-Wyrzykowska, *Traktatowe stosunki handlowe Wspólnoty Europejskiej z państwami trzecimi*, [w:] *Unia Europejska*, t. 1, red. E. Kawecka-Wyrzykowska, E. Synowiec, Warszawa 2004, s. 223 i nast.

¹² Decyzja Rady z 21 czerwca 1977, „Biuletyn Wspólnot Europejskich” 1977, nr 6.

¹³ K. Arts, *Integrating Human Rights into Development Cooperation...*, s. 167 i nast.

¹⁴ P. Hilpold, *Human Rights Clauses in EU-Association Agreements*, [w:] *External Economic Relations...*, s. 368.

podpisanej w 1995 r. – tzw. Lome IV bis¹⁵. W konwencji tej również po raz pierwszy powiązano współpracę na rzecz rozwoju nie tylko z poszanowaniem praw człowieka, ale i z poszanowaniem zasady demokracji, praworządności oraz dobrego zarządzania. Obecnie obowiązująca umowa stowarzyszeniowa z państwami AKP, zawarta w 2000 r. – umowa z Cotonou – zawiera rozbudowane regulacje dotyczące ochrony praw człowieka¹⁶.

Ze względu na różnice w poziomie rozwoju demokracji państw uczestniczących we współpracy na podstawie wyżej wspomnianych konwencji można odnieść wrażenie, iż kwestia poszanowania praw człowieka adresowana była jedynie do państw AKP. Nic bardziej mylnego, gdyż państwa te od początku postulowały bilateralny wymiar tego zagadnienia. Wskazywano na brak uwzględniania praw obywateli państw afrykańskich w państwach członkowskich Wspólnot, zwłaszcza studentów oraz pracowników, co znalazło wyraz m.in. w art. 5 ust. 2 Konwencji z Lome IV. W świetle tego postanowienia państwa członkowskie WE, sama Wspólnota oraz państwa AKP podejmą wszelkie konieczne środki w celu likwidacji dyskryminacji obywateli państw-stron konwencji, legalnie przebywających na ich terytorium, ze względu na różnice rasowe, religijne kulturowe i społeczne w odniesieniu do zamieszkania, edukacji opieki zdrowotnej, świadczeń socjalnych i zatrudnienia. Kwestią podnoszoną przez państwa rozwijające się w latach 80. XX w. było także podjęcie przez WE efektywnych kroków wobec systemu apartheidu w Republice Południowej Afryki¹⁷.

Równoległe z umieszczaniem coraz szerszych postanowień odnoszących się do praw człowieka w umowach podpisywanych z państwami Afryki, Karaibów i Pacyfiku instytucje wspólnotowe zaczęły postrzegać ochronę praw człowieka jako stały element stosunków zewnętrznych Wspólnot. Po stosunkowo długim okresie działań *ad hoc* Rada w 1986 r. wydała oficjalne oświadczenie w sprawie praw człowieka. Znalazło się tam m.in. stwierdzenie, że „poszanowanie praw człowieka stanowi istotny element w relacjach pomiędzy państwami trzecimi a Europą Dwunastki. [...] Ministrowie Spraw Zagranicznych potwierdzają, iż w rozwoju ich relacji

¹⁵ Art. 5 ust. 1 w zw. z art. 366a ust. 2 Umowy zmieniającej czwartą Konwencję pomiędzy WE a państwami AKP, podpisaną na Mauritiusie 4 listopada 1995 r., Dz.Urz. WE z 29 maja 1998 r., L 156, s. 98 i nast. Rozwój postanowień dotyczących praw człowieka w kolejnych konwencjach zawieranych z państwami AKP został szczegółowo przedstawiony przez K. Arts, *Integrating Human Rights into Development Cooperation...*, s. 167 i nast.

¹⁶ Art. 9 w zw. z art. 96 umowy stowarzyszeniowej zawartej pomiędzy członkami grupy państw Afryki, Karaibów i Pacyfiku z jednej strony, a Wspólnotą Europejską i jej państwami członkowskim z drugiej strony, podpisanej w Cotonou 23 czerwca 2000 r., Dz.Urz. WE z 15 grudnia 2000 r., L 317, s. 376. W sprawie stosowania klauzuli zob. m.in.: G. Michałowska, *Ochrona praw człowieka...*, s. 279.

¹⁷ K. Arts, *Integrating Human Rights into Development Cooperation...*, s. 184 i nast.; P. Eeckhout, *External Relations of the European Union...*, s. 475.

z państwami nieczłonkowskimi, jak również w administrowaniu pomocą udzielaną przez Wspólnotę i jej państwa członkowskie, będą kontynuować promowanie praw człowieka¹⁸.

Podejście to zostało rozwinięte przez Radę w Rezolucji o prawach człowieka, demokracji i rozwoju z 1991 r.¹⁹ Od początków lat 90. odwołania do praw człowieka zawierane były we wszystkich umowach zawieranych z państwami trzecimi²⁰. Klauzula podstawowa, zgodnie z którą współpraca pomiędzy Wspólnotą a państwem trzecim jest oparta na poszanowaniu zasady demokracji i praw człowieka, ale która nie mogła być podstawą dla zawieszania stosowania umowy, została umieszczona w umowie z Argentyną, a następnie w umowach z Chile, Urugwajem i Paragwajem²¹.

Powiązanie współpracy z przestrzeganiem praw człowieka odegrało istotną rolę po 1989 r. w polityce Wspólnot Europejskich, a następnie Unii Europejskiej, wobec państw Europy Środkowo-Wschodniej. Klauzule dotyczące ochrony praw człowieka w coraz bardziej dopracowanej formie – tzw. klauzula bałtycka, a następnie tzw. klauzula bułgarska – umieszczane były w umowach zawieranych z państwami tego regionu, pozwalając na zawieszenie stosowania umowy w przypadku łamania praw człowieka²².

W związku z aspiracjami niemal wszystkich państw tego regionu do członkostwa w Unii Europejskiej w uchwalonej w 1993 r. przez Radę Europejską tzw. Deklaracji

¹⁸ Stanowisko w sprawie praw człowieka z 21 lipca 1986, „Biuletyn Wspólnot Europejskich” 1986, nr 7/8: cyt. za: K. Arts, *Integrating Human Rights into Development Cooperation...*, s. 120.

¹⁹ Rezolucja z 28 listopada 1991 r., „Biuletyn Wspólnot Europejskich” 1991, nr 11. Szerzej na jej temat: P. Eeckhout, *External Relations of the European Union...*, s. 467 i nast.

²⁰ W literaturze podaje się różne daty rozpoczęcia umieszczania klauzul w umowach. P. Dąbrowska wymienia datę wejścia w życie Traktatu z Maastricht, Art. 177–181 TWE, zob. *Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską. Komentarz*, t. 2, red. A. Wróbel, Warszawa 2009, s. 1309. P. Eeckhout podaje rok 1991 i wiąże tę datę z wyżej wspomnianą rezolucją Rady oraz przypadkiem zawieszania stosowania umowy o współpracy z Jugosławią, co stało się przedmiotem orzeczenia ETS C-162/95 w sprawie Racke v. Hauptzollamt Mainz – zob. P. Eeckhout, *External Relations of the European Union...*, s. 466. W dokumencie Komisji Europejskiej wymieniony jest rok 1992, w którym zaczęto umieszczać klauzulę ochrony praw człowieka jako „element istotny” umowy. Do roku 2000 takie klauzule zostały umieszczone w 120 umowach – KOM (2001), 252 wersja ostateczna.

²¹ E. Riedel, M. Will, *Human Rights Clauses in External Agreements*, [w:] *The EU and Human Rights...*, s. 727 i nast.

²² P. Eeckhout, *External Relations of the European Union...*, s. 476 i nast.; szczegółowo także: E. Riedel, M. Will, *Human Rights Clauses in External Agreements...*, s. 729 i nast.

kopenhaskiej²³ zostały sformułowane warunki przyjęcia nowych państw do Unii Europejskiej. Jednymi z warunków były respektowanie praw człowieka oraz poszanowanie i ochrona mniejszości. Warunek ten został wprowadzony do prawa pierwotnego na podstawie Traktatu amsterdamskiego i stał się częścią tzw. klauzuli akcesyjnej zawartej w art. 49 TUE²⁴.

Zarysowana powyżej kondycjonalność w zakresie przestrzegania praw człowieka ma miejsce nie tylko w stosunkach zewnętrznych UE, ale również w relacjach pomiędzy Unią a jej państwami członkowskimi, co znalazło wyraz w art. 7 Traktatu o Unii Europejskiej, zgodnie z którym w wypadku poważnego i stałego naruszania przez państwo członkowskie wartości wymienionych w art. 2 TUE, a więc również praw człowieka, Rada może zdecydować o zawieszeniu praw członkowskich tego państwa²⁵.

Klauzule poszanowania praw człowieka jako rozwiązanie standardowe w umowach z państwami trzecimi

W 1995 r. Komisja, wzorując się na treści klauzuli wynegocjowanej przy okazji prac nad konwencją Lome IV bis, zaproponowała, aby klauzule tego typu stawały się rozwiązaniem standardowym w umowach zawieranych z państwami trzecimi²⁶, co następnie zostało zaakceptowane przez Radę²⁷. Zgodnie z zaakceptowanymi przez Radę wskazówkami, odniesienie do praw człowieka miało się znaleźć zarówno w preambule do umowy, jak i w jej części operatywnej, w formie klauzuli praw człowieka stanowiącej postanowienie „istotne” dla umowy w połączeniu z klauzulą dotyczącą naruszenia istotnych postanowień umowy. Kwalifikacja klauzuli praw człowieka jako postanowienia „istotnego” posiada znaczenie w świetle art. 60 Konwencji

²³ „Biuletyn Wspólnot Europejskich” 1993, nr 3; J. Barcz, *Prawne aspekty procesu rozszerzenia Unii Europejskiej. Traktat akcesyjny*, [w:] J. Barcz, *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2006, s. I-486 i nast.

²⁴ A. Podraza, *Unia w procesie reform traktatowych*, Lublin 2007, s. 240 i nast.

²⁵ M. Nowak, *Human Rights 'Conditionality'...*, s. 690, 695 i nast.

²⁶ Komunikat Komisji w sprawie włączenia poszanowania zasad demokracji oraz praw człowieka do umów zawieranych pomiędzy Wspólnotą a państwami trzecimi, KOM (1995) 216, wersja ostateczna; zob. także Komunikat Komisji w sprawie Unii Europejskiej i zewnętrznego wymiaru polityki praw człowieka, od Rzymu po Maastricht i dalej, KOM (1995) 567, wersja ostateczna.

²⁷ Uniwersalne wskazówki systematyczne przyjęte przez Radę 29 maja 1995, „Biuletyn Wspólnot Europejskich” 1995, nr 5.

wiedeńskiej o prawie traktatów²⁸, gdyż może prowadzić do wygaśnięcia umowy bądź zawieszenia jej działania w całości lub w części²⁹.

Zagadnienie treści klauzul zostało również poruszone w komunikacie Komisji Europejskiej do Rady i Parlamentu Europejskiego z 2001 r. – Rola Unii Europejskiej w wspieraniu praw człowieka i demokracji w państwach trzecich. W świetle wspomnianego dokumentu klauzule przestrzegania praw człowieka i zasad demokracji zawartych w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka stanowią podstawę polityki wewnętrznej i zewnętrznej stron danej umowy – a więc Unii oraz państwa trzeciego. Klauzule praw człowieka mają także charakter „istotnego postanowienia”. W nowszych umowach klauzula praw człowieka zostaje wzmocniona przez klauzulę dotyczącą niestosowania umowy przez jedną ze stron. W takim wypadku podejmowane są konsultacje, a jeśli są one bezskuteczne, w stosunku do strony niestosującej się do postanowień umowy, np. łamiącej prawa człowieka, można zastosować określone środki. Należą do nich zawieszenie stosunków na wyższym szczeblu, zmiany w programach współpracy, łącznie z ich wstrzymaniem. Mogą być jednak kontynuowane projekty skierowane do społeczności lokalnej oraz organizacji pozarządowych. Komisja podkreśla jednak, że wspomniane klauzule nie powinny być interpretowane jako wyraz negatywnego, zorientowanego na sankcje podejścia Unii Europejskiej do zagadnienia poszanowania praw człowieka w państwach trzecich. Winno być one bowiem wspierane przede wszystkim przez środki pozytywne, do których zalicza się dialog polityczny, ratyfikację i stosowanie umów międzynarodowych z zakresu ochrony praw człowieka, a także zapobieganie kryzysom³⁰.

Podstawy prawne klauzul praw człowieka w umowach z państwami trzecimi w świetle zmian wprowadzonych przez Traktat z Lizbony

Zgodnie z zasadą kompetencji powierzonych, zawartą w art. 5 TUE, Unia działa wyłącznie w granicach kompetencji przyznanych jej przez państwa członkowskie w traktatach. Z tego względu analiza podstaw prawnych do zawierania klauzul dotyczących ochrony praw człowieka w umowach z państwami trzecimi wydaje się istotna, zwłaszcza że wobec wejścia w życie 1 grudnia 2009 r. Traktatu z Lizbony, uległy one pewnym zmianom.

²⁸ Dz.U. 1990, nr 74, poz. 439.

²⁹ W odniesieniu do klauzul praw człowieka: E. Riedel, M. Will, *Human Rights Clauses in External Agreements...*, s. 721, 728.

³⁰ Komunikat Komisji Europejskiej do Rady i Parlamentu Europejskiego, Rola Unii Europejskiej w wspieraniu praw człowieka i demokracji w państwach trzecich, KOM (2001) 252, wersja ostateczna.

Zgodnie z art. 1 TUE Unia Europejska jest następczynią prawną Wspólnoty Europejskiej, a na podstawie art. 47 TUE uzyskuje osobowość prawną³¹. Tym samym umów z państwami trzecimi, które zawierają omawiane klauzule, nie będzie już podpisywała Wspólnota, jak to miało miejsce do 1 grudnia 2009 r., ale właśnie Unia Europejska. Ogólna zdolność traktatowa Unii Europejskiej została uregulowana w art. 216 i nn. TFUE. Przepisy zawarte w tytule V części piątej TFUE Umowy międzynarodowe mają jednak przede wszystkim charakter formalny, stąd niezbędna jest podstawa o charakterze materialnym, zawarta w postanowieniach dotyczących poszczególnych rodzajów polityki³².

Jak już wspomniano, Traktat z Lizbony istotnie zmienia systematykę przepisów odnoszących się do działań Unii Europejskiej w stosunkach zagranicznych, które w świetle obecnie obowiązujących Traktatów określane są jako działania zewnętrzne. W Traktacie o Unii Europejskiej znalazły się zasady i cele działań zewnętrznych, a także postanowienia odnoszące się do wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Natomiast w części piątej Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej uregulowano pozostałe dziedziny działań zewnętrznych, m.in. w tytule II Wspólna polityka handlowa, w tytule III Współpraca z państwami trzecimi i pomoc humanitarna, do której zaliczają się współpraca na rzecz rozwoju oraz współpraca gospodarcza, techniczna i finansowa z państwami trzecimi. Wspomniane rodzaje polityki w zakresie stosunków zewnętrznych są szczególnie powiązane z poszanowaniem praw człowieka, co znajdowało bezpośredni wyraz w treści art. 177 ust. 2 oraz art. 181 ust. 1 zd. 3 TWE. Ponadto podstawę dla zamieszczania omawianych klauzul stanowiły m.in. art. 308 i 310 TWE³³.

W przepisach dotyczących celów i zasad odpowiednio wspólnej polityki handlowej (art. 207 ust. 1 TFUE, dawny art. 133 ust. 1 TWE)³⁴, współpracy na rzecz rozwoju (art. 208 ust. 1 TFUE, dawny art. 177 ust. 2 TWE), oraz współpracy gospodarczej finansowej i technicznej (art. 212 ust. 1 TFUE, dawny art. 181a ust. 1, zd. 3 TWE) zostało umieszczone zastrzeżenie, iż działania prowadzone w ramach każdego rodzaju polityki są zgodne z zasadami i celami działań zewnętrznych Unii. W świetle wspomnianych we wstępie do artykułu art. 3 ust. 5 i art. 21 ust. 1 i 2 TUE zasady te to: demokracja, państwo prawne, powszechność i niepodzielność praw czło-

³¹ J. Barcz, *Przewodnik po Traktacie z Lizbony...*, s. 46.

³² C. Herma, *Likwidacja „struktury filarowej” Unii – podmiotowość prawnomiędzynarodowa UE oraz reforma systemu aktów prawa pierwotnego i wtórnego*, [w:] *Traktat z Lizbony. Główne reformy ustrojowe Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, Warszawa 2008, s. 120 i nast.

³³ Szczegółowo w sprawie podstaw prawnych klauzul: E. Riedel, M. Will, *Human Rights Clauses in External Agreements...*, s. 732.

³⁴ Tabele ekwiwalencyjne, o których mowa w artykule 5 Traktatu zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, zamieszczone w punkcie III Aktu końcowego Konferencji Przedstawicieli Rządów Państw Członkowskich. J. Barcz, *Przewodnik po Traktacie z Lizbony...*, s. 579.

wieka i podstawowych wolności, poszanowanie godności ludzkiej, zasada równości i solidarności oraz poszanowanie Karty Narodów Zjednoczonych. Natomiast celem stosunków międzynarodowych jest umacnianie i wspieranie demokracji, państwa prawnego, praw człowieka.

W świetle wspomnianych powyżej zmian, uwzględniając art. 3 ust. 5 oraz art. 21 TUE, miejsce praw człowieka w relacjach zewnętrznych zostało wzmocnione. Wymiar horyzontalny ochrony praw człowieka został potwierdzony przez art. 21 ust. 3 TUE, zgodnie z którym cele i zasady działań zewnętrznych, w tym ochrona praw człowieka, muszą być uwzględniane nie tylko we wszelkich dziedzinach stosunków zagranicznych UE, ale także w zakresie innych rodzajów polityki unijnej. Ponadto w dotychczas obowiązującym art. 133 TWE brak było w ogóle odniesienia do kwestii wartości, a katalog zasad i celów, wymieniony w art. 3 ust. 5 i art. 21 TUE, jest szerszy od treści art. 177 ust. 2 i art. 181a ust. 1, zd. 3 TWE.

Klauzule dotyczące praw człowieka zawierane są w umowach stowarzyszeniowych. Artykuł 310 TWE nie został praktycznie zmieniony i w obecnie obowiązującym art. 217 TFUE brak jest odniesień do kwestii praw człowieka. Jednakże w świetle interpretacji, że umowy stowarzyszeniowe mogą dotyczyć wszelkich dziedzin objętych działaniem Unii Europejskiej, a więc również zagadnień praw człowieka, umowy te, zgodnie z resztą z szeroką praktyką w tej mierze, mogą zawierać zobowiązania w zakresie praw człowieka³⁵. Stanowisko to jest uzasadnione zwłaszcza po wejściu w życie Traktatu z Lizbony, który przyznał Unii Europejskiej kompetencję z zakresu ochrony praw człowieka³⁶.

W kontekście stowarzyszenia istotny jest również całkiem nowy przepis umieszczony w postanowieniach wspólnych Traktatu o Unii Europejskiej. Artykuł 8 ust. 1 TUE stanowi, że Unia rozwija szczególne stosunki z państwami z nią sąsiadującymi, dążąc do utworzenia przestrzeni dobrobytu i dobrego sąsiedztwa, opartej na wartościach Unii, a więc w świetle art. 2 TUE również na poszanowaniu godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, poszanowaniu praw człowieka. Zgodnie z art. 8 ust. 2 TUE, w celu tworzenia przestrzeni dobrobytu i dobrego sąsiedztwa Unia może zawierać specjalne umowy z zainteresowanymi państwami. Wydaje się, że do tych umów należą zwłaszcza umowy stowarzyszeniowe.

Klauzule praw człowieka w Partnerstwie Wschodnim

Koncepcja Partnerstwa Wschodniego niewątpliwie mieści się w ramach art. 8 TUE, w świetle którego Unia ma rozwijać szczególne stosunki z państwami z nią sąsiadu-

³⁵ E. Riedel, M. Will, *Human Rights Clauses in External Agreements...*, s. 737.

³⁶ A. Wyrozumska, *Umocnienie ochrony praw podstawowych*, [w:] *Traktat z Lizbony. Główne reformy...*, s. 177.

jącymi, dążąc do utworzenia przestrzeni dobrobytu i dobrego sąsiedztwa. Przestrzeń ta ma się opierać na wartościach Unii i charakteryzować się bliskimi i pokojowymi stosunkami opartymi na współpracy. Postanowienie to może jednakże budzić pewne zastrzeżenia ze strony państw partnerskich, gdyż z jednej strony ich stosunki z Unią mają być oparte na współpracy, ale z drugiej podstawą tej współpracy mają być wartości Unii – wymienione w art. 2 TUE, a nie wartości wspólne dla obu stron, co byłoby określeniem niewątpliwie bardziej dyplomatycznym. Stąd też art. 8 ust. 1 TUE może być postrzegany jako wyraz pewnego „imperializmu aksjologicznego” Unii.

Koncepcja Partnerstwa Wschodniego została sprecyzowana w przyjętej na początku maja 2009 r. przez państwa członkowskie UE, państwa partnerskie oraz przedstawiciele Unii Europejskiej wspólnej deklaracji praskiego szczytu Partnerstwa Wschodniego³⁷. Zgodnie z Deklaracją praską, Partnerstwo Wschodnie ma się opierać na zasadach prawa międzynarodowego oraz podstawowych wartościach, do których należą: demokracja, państwo prawa, poszanowanie praw człowieka oraz podstawowych wolności, a także gospodarka rynkowa, zrównoważony rozwój oraz dobre zarządzanie. W kontekście tej Deklaracji należy zauważyć, że prawa człowieka nie występują od dawna w stosunkach zewnętrznych Unii w izolacji, a zasadniczo w połączeniu z zasadą demokracji, państwa prawnego oraz coraz częściej zasadą dobrego zarządzania (*good governance*)³⁸. Dopiero spełnienie wszystkich wymienionych zasad pozwala na określenie państwa jako demokratycznego. Komisja prezentuje pogląd, że przestrzeganie wspomnianych zasad jest konieczne dla stabilizacji państwa oraz zapobiegania konfliktom wewnętrznym i zewnętrznym³⁹.

Wartością, która nie została co prawda wymieniona w art. 2 TUE, jest dobre zarządzanie. Zyskuje ono oraz większe znaczenie w prawie unijnym, zarówno w sferze działań wewnętrznych⁴⁰, jak i zewnętrznych. Wskazuje się, iż owo dobre zarządzanie stanowi konieczny, choć zarazem niewystarczający warunek dla poszanowania praw człowieka. Jest fundamentem, na którym można budować społeczeństwo demokratyczne, przestrzegające praw człowieka i zasad demokracji⁴¹. Wydaje się, że ze względu na uwarunkowania polityczne państwo prawne oraz dobre zarządzanie mają istotne znaczenie dla powodzenia procesu transformacji wschodnich partnerów. Z drugiej strony podnoszą się jednak głosy krytyczne, że wprowadzanie coraz to nowych zasad ustrojowych, których winny przestrzegać państwa trzecie, nie jest efektywne. Może to bowiem prowadzić do swoistej inflacji wartości. Unia powinna

³⁷ Joint Declaration of the Prague Eastern Partnership Summit, 7 May 2009.

³⁸ Zob. przykłady klauzul w: E. Riedel, M. Will, *Human Rights Clauses in External Agreements...*, s. 753.

³⁹ Komunikat Komisji, Zapobieganie konfliktom, KOM (2001) 211, wersja ostateczna.

⁴⁰ Zob. m.in.: *Unia Europejska w dobrej reformie. Konwent Europejski – Traktat konstytucyjny. Biała Księga w sprawie rządzenia Europą*, red. C. Mik, Toruń 2004.

⁴¹ P. Hilpold, *Human Rights Clauses in EU-Association Agreements...*, s. 366.

raczej wskazać zasady, które rzeczywiście stanowią warunek *sine qua non* rozwoju współpracy⁴².

Powiązanie rozwoju współpracy z przestrzeganiem przez partnerów określonych zasad zostało wyraźnie zaznaczone w Deklaracji praskiej. Stanowi ona bowiem, że budowa Partnerstwa Wschodniego ma się opierać na zasadzie zróżnicowania współpracy oraz zasadzie kondycjonalności. Ta ostatnia oznacza właśnie, że przejście do mocniejszej integracji z Unią uzależnione jest od spełnienia określonych warunków, wśród których można wymienić zasadę demokracji czy poszanowania prawa. Zasada kondycjonalności w odniesieniu do praw człowieka zostanie zapewne skonkretyzowana w umowach stowarzyszeniowych, których podpisanie przewiduje Deklaracja praska.

Prawa człowieka, zgodnie z Deklaracją praską, będą uwzględniane w ramach kontaktów bilateralnych pomiędzy Unią a jej wschodnim partnerem, ale staną się też przedmiotem współpracy wielostronnej, postrzeganej jako środek reform i modernizacji państw partnerskich. W ramach współpracy wielostronnej w czerwcu 2009 r. odbyło się pierwsze spotkanie platformy (nr 1) Demokracja, dobre zarządzanie i stabilizacja. Platforma ta obejmować będzie niewątpliwie zagadnienia ochrony praw człowieka. Każda z platform ma przyjąć cele, którym zostanie podporządkowany program roboczy platformy. Jego wykonanie będzie na bieżąco monitorowane⁴³.

Podsumowanie

W ciągu ostatnich czterdziestu lat nastąpił znaczący rozwój podstaw prawnych pozwalających powiązać współpracę państw trzecich z Unią z zagadnieniem przestrzegania przez te państwa praw człowieka. Rozwój wspomnianych podstaw prawnych obejmuje zarówno prawo pierwotne, które stanowi podstawę dla podpisywania takich umów przez Unię, jak i same umowy, w których zamieszcza się coraz bardziej wysublimowane klauzule ochrony praw człowieka. Należy jednak zaznaczyć, iż wspomniane podstawy prawne są jedynie przesłanką dla podjęcia przez Unię określonych środków. W literaturze przedmiotu podkreśla się natomiast, że etap najbardziej istotny, a więc ewentualne stosowanie tych klauzul przez Unię w stosunkach z państwami trzecimi, cechuje pewien relatywizm etyczny. G. Michałowska stwierdziła: „Wszystko więc wskazuje na to, że Unia każdorazowo kalkuluje korzyści i straty wynikające ze swojego stanowiska. Bilans zwykle stawia w dogodniejszej sytuacji państwa silne, wpływowe, stanowiące ważnych ekonomicznych partnerów Unii Europejskiej”⁴⁴.

⁴² Podobnie K. Arts, *Integrating Human Rights into Development Cooperation...*, s. 136.

⁴³ www.ec.europa.eu/external_relations/eastern/platforms/index_en.htm (04.12.2009)

⁴⁴ G. Michałowska, *Ochrona praw człowieka w Radzie Europy...*, s. 270.



Europeizacja (*Europeanisation*) państw sąsiedzkich Unii Europejskiej na przykładzie Europy Wschodniej

Wprowadzenie

Przedmiotem artykułu jest analiza europeizacji jako koncepcji wyjaśniającej interakcje pomiędzy Unią Europejską a państwami sąsiedzkimi z Europy Wschodniej niemającymi perspektywy członkostwa w UE, przez pryzmat nowego instrumentu realizacji tej polityki, jaką jest Europejska Polityka Sąsiedztwa. Europeizacja w dotychczasowych badaniach traktowana jest jako koncepcja wyjaśniająca wpływ Unii Europejskiej na politykę narodową w poszczególnych państwach członkowskich, szczególnie w nowych państwach Europy Środkowej i Wschodniej. Rzadziej zaś analizowana jest przez pryzmat polityki zagranicznej UE ze względu na międzyrządowość, czyli brak konieczności wdrożenia *acquis communautaire*. Europeizacja jest wieloaspektową koncepcją, trudną do jednoznacznego zdefiniowania. Główna debata na ten temat skupiała się do tej pory w przeważającej mierze na mechanizmach transformacji państw członkowskich UE w rezultacie ich członkostwa w strukturach UE. Europeizacja konceptualizowana była zatem jako proces przenoszenia regulacji i instytucji UE na poziom państw narodowych¹. Determinacja UE przy konieczności dostosowania się do *acquis communautaire* jeszcze przed członkostwem wyraźnie wskazuje, iż europeizacja nie może się ograniczać tylko do obecnych państw członkowskich, ale również może być eksportowana poza geograficzne granice UE. Rozszerzenie mechanizmów i celów europeizacji poza obecne państwa członkowskie może nie tylko pomóc w lepszym zrozumieniu procesu transformacji dokonującej się państwach Europy Wschodniej, ale również wnieść nowe wartości do dyskusji nad złożonym pojęciem europeizacji.

¹ K. E. Howell, *Developing Conceptualisations of Europeanisation: Synthesis Methodological Approaches*, „Queen’s Papers on Europeanisation” 2004, No. 3, www.ideas.repec.org/p/erp/queens/p0044.html.

Pojęcie europeizacji

Europeizacja jest pojęciem wielowymiarowym, stąd doszukać się można wielu definicji tego procesu, zarówno na gruncie krajowym, jak i światowym. Większość z nich opisuje ją jako zmianę narodowej polityki wynikającej z faktu bycia członkiem Unii Europejskiej (brukselizacja), dla innych jest synonimem integracji europejskiej lub szczególnego systemu współpracy na poziomie unijnym². Tradycyjnie pojęcie to jest rozumiane jako proces adaptacji starych oraz powstania nowych zadań, norm i struktur państw narodowych pod wpływem integracji europejskiej³. Jednakże większość badaczy utożsamia ją raczej z procesem niż stanem (zwykle procesem transformacji), w centrum którego stoi Unia Europejska⁴. W literaturze istnieje kilkadziesiąt synonimów europeizacji, które określają ją jako: „wpływ Europy”, „wpływ integracji europejskiej”, „EUisation”⁵, „EU-Europeanization”, „Unionisation”, „Communitisation”⁶.

Badania nad conceptualizacją pojęcia europeizacji zbiegły się w czasie z upadkiem reżimów komunistycznych w Europie Wschodniej i weszły do słownika pojęć jako polityczny slogan „powrotu do Europy” czy właśnie „europeizacji”, jako uzasadnienie dla bolesnej transformacji dokonującej się w tych państwach⁷. Samo pojęcie interpretowane jest na wiele sposobów i używane w różnych celach poznawczych, co ogranicza możliwość tworzenia uogólnionej teorii, ale za to daje możliwość dopasowania jej do potrzeb badawczych⁸. Zagadnienie europeizacji polityki zagranicznej nie tylko państw członkowskich, ale również państw kandydujących i sąsiedzkich dopiero niedawno stało się przedmiotem badań. Było to powodem faktu, iż wpływ Unii Europejskiej w tym zakresie uważany jest za słaby, nie istnieją też żadne formalne warunki, które państwo kandydujące i partnerskie powinno speł-

² C. Knill, D. Lehmkuhl, *How Europe Matters. Different Mechanism of Europeanisation*, „European Integration Online Papers” 1999, Vol. 3, www.eiop.or.at/eiop/pdf/1999-007.pdf.

³ S. Sulowski, *Państwo narodowe w procesie integracji europejskiej*, [w:] *Integracja europejska*, red. K. A. Wojtaszczyk, Warszawa 2006, s. 72.

⁴ A. Lenschov, *Europeanisation of Public Policy*, [w:] *European Union. Power and Policy Making*, red. J. Richardson, London 2006, s. 57.

⁵ C. Radaelli, *The Europeanization of Public Policy*, [w:] *The Politics of Europeanization*, red. K. Featherstone, C. Radaelli, Oxford 2003, s. 27.

⁶ I. Osoian, *The Europeanization of Executive Governance in Moldova and Ukraine: The Weakness of Political Conditionality?*, Kent 2007, s. 10.

⁷ *Exporting Europeanization to the Wider Europe: The Twinning Exercise and Administrative Reform in the Candidate Countries and Beyond*, red. D. Papadimitriou and D. Phinnemore, „Journal of Southeast European and Black Sea Studies” 2003, Vol. 3, No. 2, s. 619–639.

⁸ A. Dumala, *O pojęciu, mechanizmach i instrumentach europeizacji*, „Annales UMCS” 2007, Sectio K, Vol. XIV, s. 9.

nić, by stać się członkiem UE⁹. Dopiero koniec zimnej wojny uwidocznili potrzebę systemowego wsparcia 10 nowych postkomunistycznych demokracji w Europie Środkowej za pomocą zasady politycznej warunkowości. Dla celów analitycznych można wyróżnić trzy główne typy europeizacji. Pierwszy charakteryzuje stały wzrost kompetencji i władzy aktorów i instytucji UE (synonim integracji europejskiej w ramach UE). Typ drugi skupia się na wpływie rosnących kompetencji i władzy UE na politykę wewnętrzną państw członkowskich. Trzeci koncentruje się na wzajemnych powiązaniach, mechanizmach wymiany między państwami europejskimi, zarówno w kontekście UE, jak i poza nim¹⁰.

Jedną z pierwszych definicji europeizacji, cytowaną najczęściej, zaproponował R. Ladrech. Według niego, europeizacja oznacza proces przeorientowania kierunku i kształtu polityki narodowej do takiego stopnia, że dynamika polityczna i ekonomiczna UE staje się częścią logiki organizacyjnej i procesu decydowania w polityce narodowej¹¹. K. Howell stwierdził zaś, iż najbardziej wyraźną formą europeizacji jest proces pobierania regulacji i struktur instytucjonalnych UE na poziom narodowy¹². Elementem wspólnym powyższych interpretacji są konsekwencje procesu integracji europejskiej na poziomie krajowym. Poza to rozumienie wyszedł C. Radaelli, który rozszerza pojęcie europeizacji, definiując je jako „wpływ, zbieżność lub odpowiedź aktorów i instytucji na działania Unii Europejskiej, na które składa się proces konstrukcji, rozprzestrzeniania i instytucjonalizacji formalnych i nieformalnych zasad, procedur, paradygmatów, stylów (metod robienia czegoś) oraz wspólnych przekonań i norm, które najpierw zostaną zdefiniowane i skonsolidowane w procesie tworzenia polityki na poziomie UE, a następnie zostaną przyjęte jako część logiki narodowego dyskursu, tożsamości, struktur politycznych oraz narodowej polityki państwa”¹³.

Europeizacja jest wobec tego narzędziem wywierania wpływu przez Unię na kraj członkowski (*downloading*) oraz analizy, czy presja Unii wywiera jakąś reakcję na te państwa¹⁴. Większość definicji koncentruje się na wpływie europeizacji na państwa członkowskie UE, coraz częściej na państwa kandydujące czy tzw. *quasi*-państwa

⁹ J. Kamińska, *Europeizacja polskiej polityki zagranicznej*, „Studia Europejskie” 2008, No. 3, s. 25.

¹⁰ I. Bache, *Europeanisation: Governance Approach*, s. 7, www.eiop.or.at/texte/2000-008a.htm; cyt. za: A. Dumala, *O pojęciu, mechanizmach i instrumentach europeizacji...*, s. 13.

¹¹ R. Ladrech, *Europeanisation of Domestic Policy and Institutions: The Case of France*, „Journal of Common Market Studies” 1994, Vol. 32, No. 1, s. 69–88.

¹² K. E. Howell, *Developing Conceptualisations...*

¹³ C. Radaelli, *The Europeanisation of Public Policy...*

¹⁴ Europeizacja może mieć dwa wymiary: *downloading* – polegający na przekazywaniu preferencji unijnych na poziom kraju członkowskiego (z góry na dół) oraz *uploading* – czyli przekazywanie narodowych preferencji na poziom Unii Europejskiej (z dołu do góry). R. Wong, *The Europeanisation of Foreign Policy*, [w:] *International Relations and the European Union*, red. C. Hill, M. Smith, Oxford 2005, s. 110.

członkowskie (Norwegia, Szwecja)¹⁵. Można jednak zauważyć, że oddziaływaniom Unii Europejskiej poddawane są również państwa znajdujące się poza granicami wewnętrznymi UE, wobec których nie ma perspektyw członkostwa w najbliższej przyszłości. Dlatego analizy wymaga niepodjęmowana w literaturze przedmiotu kwestia, czy możliwa jest europeizacja państw znajdujących się w bezpośredniej bliskości UE.

Z historycznej perspektywy europeizacja była rozumiana jako proces rozszerzania stylu życia, języka, religii, zasad politycznych, instytucji i tożsamości typowych dla Europy poza jej terytorium¹⁶. Europeizacja zatem może być eksportowana na zewnątrz lub, jak twierdzi C. M. Radaelli, używając alternatywnego pojęcia *Europeanisation*, geograficznie być rozszerzana na dalszy obszar¹⁷. Niektórzy autorzy wyodrębniają tzw. wschodni model europeizacji w odniesieniu do państw z Europy Środkowej i Wschodniej, traktując go jako synonim pojęcia westernizacji¹⁸. E. Harris konkluduje, że europeizacja jest synonimem intensyfikacji procesu demokratyzacji docierającego spoza granic państwa¹⁹. Wobec tego europeizacja, dzięki także instytucjonalizacji, odgrywa rolę w kreowaniu nowej formy ustroju w Europie (i nie tylko Europie), gdyż wpływa na system rządzenia na szczeblu regionalnym, państwowym oraz ponadnarodowym. W końcu europeizacja to proces, który nie ogranicza się tylko do Europy (jest zdeterytorializowany), a jej cechy mogą być eksportowane poza kontynent europejskim. Choć przyjmowane są i akceptowane także poza Europą, to nadal widać ich europejskie powiązania i specyfikę²⁰.

Zanim pojęcie europeizacji zaczęło być stosowane w interpretacji polityki zagranicznej UE, początkowo występowało w innych konotacjach. Definicja europeizacji wykorzystana w tym artykule łączy elementy dotyczące nie tylko zmian instytucjonalnych, przekonań, ale i metod współpracy pomiędzy UE a państwami sąsiedzkimi (nieczłonkowskimi). Dlatego europeizacja może być interpretowana również w innym sensie. W największym stopniu potrzebom pracy odpowiada szeroka interpretacja J. Olsena, który identyfikuje pięć możliwych znaczeń tego pojęcia. Po pierwsze zmiana i ekspansja zewnętrznych granic terytorialnych Unii Europejskiej – rozsze-

¹⁵ F. Schimmelfenning, *Europeanisation Beyond Europe*, „Living Review European Governance” 2007, Vol. 2, No. 1, s. 4, www.livingreviews.org/lreg-2007-1; M. Haverland, *Does the EU Cause Domestic Developments? The Problem of Case Selection in Europeanisation Research?*, „European Integration Online Papers” 2005, Vol. 9, No 2, s. 7, www.eiop.or.at/eiop/texte/2005-002.a.htm.

¹⁶ J. Olsen, *The Many Faces of Europeanisation*, „Arena Working Papers” 2009, No. 1/2, www.arena.uio.no/publications/wp02_2.htm (27.11.2009).

¹⁷ C. Radaelli, *The Europeanisation of Public Policy...*

¹⁸ J. Olsen, *The Many Faces of Europeanisation...*, s. 11.

¹⁹ E. Harris, *New Forms of Identity in Contemporary Europe*, „Perspectives an European Politics and Society” 2003, Vol. 4, No. 1, s. 14.

²⁰ J. Ruskowski, *Wstęp do studiów europejskich*, Warszawa 2007, s. 48–49.

rzenie²¹; po drugie rozwój instytucji i organizacji na poziomie europejskim; po trzecie przenikanie wymiaru europejskiego do instytucji narodowych i subnarodowych; po czwarte eksport europejskiego modelu organizacji politycznej poza granice Europy; po piąte projekt polityczny unifikacji Unii Europejskiej²².

Niniejsza praca koncentruje się zatem na adaptacji instytucjonalnej jako konsekwencji wpływu UE poza jej granice. Transformacja europejska nie jest ograniczona tylko do państw członkowskich UE lub państw zachodnich, a wzorce wartości unijnych stają się atrakcyjne również dla pozostałych partnerów. Rodzi się jednak pytanie, na ile polityka zagraniczna jest odporna na europeizację, jeśli państwa członkowskie strzegą uparcie swojej narodowej suwerenności w tym zakresie. Fanes twierdził, że „istnieje potrzeba analizy wpływu europeizacji na politykę zagraniczną, pomimo iż zostaje ona w dużej mierze domeną rządów narodowych”. Państwa członkowskie zajmują tym bardziej uprzywilejowaną pozycję w UE, im skuteczniej dostosowują się do prawa wspólnotowego, realizują wspólne cele i założenia oraz przekładają wymagania UE na prawo krajowe, powodując tym samym spójność obu polityk. Wykonawcy zobowiązań UE odgrywają główną rolę również w procesie akcesyjnym, jednakże adaptacja do struktur UE jest raczej przemyślaną decyzją obu stron niż tylko wymaganiami UE²³.

Mechanizmy europeizacji państw sąsiedzkich UE

Aby odpowiedzieć na pytanie o to, jakimi mechanizmami dysponuje UE w ramach europeizacji państw sąsiedzkich, można zastosować analogiczny proces wobec państw kandydackich lub członkowskich. W przypadku tych pierwszych istotą europeizacji jest transfer *acquis communautaire* do systemów krajowych (np. przyjęcie zasad jednolitego rynku). Nagrodą za dostosowanie się do jednolitych reguł europejskich jest perspektywa członkostwa w UE. Instrument ten nie jest jednak dostępny w ramach polityki sąsiedztwa. Wpływ Unii Europejskiej na konflikty graniczne, a co za tym idzie, generowanie przez nią konkretnych środków (głównie finansowych) na ich rozwiązanie, są również uzależnione od tego, czy dotyka on bezpośrednio aktorów wewnętrznych UE, czy też nie. Pytanie, czy UE jest w stanie przekazać reguły i zasady stosowane w procedurze akcesyjnej poza ściśle ograniczony krąg adresatów? Państwa znajdujące się poza grupą potencjalnych kandydatów nie mogą

²¹ Europeizacja odnosi się do stworzenia wspólnej przestrzeni politycznej, ekspansji UE na zewnątrz przez rozszerzenie.

²² J. Olsen, *Europeanisations*, [w:] *European Union Politics*, red. M. Cini, Oxford 2003, s. 333–346; J. P. Olsen, *The Many Faces of Europeanisation*, „Arena Working Papers” 2001, No. 1/2, www.arena.uio.no/publications/wp02_2.htm.

²³ U. Sedelmeier, *Europeanisation in New Member and Candidate States*, „Living Review European Governance” 2006, Vol. 1, No. 3, www.livingreviews.org/lreg-2006-3.

się stać podmiotem europeizacji w ten sam sposób²⁴. Wpływ UE na państwa członkowskie jest głównie efektem czynników zewnętrznych, wynikających raczej z warunków członkostwa niż świadomości społecznej. W czerwcu 1993 r. przywódcy UE na posiedzeniu w Kopenhadze określili trzy kryteria, które każdy kraj kandydujący musi spełnić przed przystąpieniem do Unii Europejskiej. Po pierwsze kraj taki musi posiadać stabilne instytucje gwarantujące demokrację, państwo prawne, szanować prawa człowieka oraz mniejszości. Po drugie musi posiadać funkcjonującą gospodarkę rynkową. Po trzecie musi przyjąć cały dorobek wspólnotowy i wspierać różne cele Unii Europejskiej. Ponadto musi posiadać administrację publiczną zdolną do wprowadzania w życie i praktycznego stosowania przepisów UE. Unia zastrzega sobie prawo do podjęcia decyzji, czy kraj kandydujący spełnił te kryteria i czy jest gotowa na przyjęcie nowego państwa członkowskiego²⁵. Jednakże, szczególnie w przypadku pierwszego warunku (demokratyzacji), jest on o wiele łatwiejszy do spełnienia, kiedy państwa mają wiarygodną perspektywę członkostwa w UE oraz kiedy koszty narodowe i społeczne wynikające z procesu adoptowania zasad demokratycznych i praw człowieka są wiele niższe, np. nie zagrażają przetrwaniu reżimu. Zatem warunek normatywny, przyjęcia *acquis* i specyficznych reguł UE może przynieść wymierny efekt tylko w procedurze akcesyjnej²⁶.

Zastosowanie pojęcia europeizacji w odniesieniu do państw sąsiedzkich powinno być ograniczone do przyjęcia tylko części *acquis communautaire* lub szerzej *acquis politique* w niektórych obszarach UE²⁷. Według Schimmelfenniga, do mechanizmów europeizacji polityki Unii Europejskiej wobec środowiska zewnętrznego, oprócz perspektywy członkostwa, zaliczyć można również:

- promowanie modelu regionalizmu wobec innych obszarów, za pośrednictwem ustanowienia subnarodowej organizacji jako drogi krzewienia pokoju i interesów narodowych na poziomie światowym wobec określonej grupy państw,
- rozpowszechnianie neoliberalnego modelu ekonomicznego UE wymagającego realizacji zobowiązań budowy gospodarki rynkowej i jej liberalizacji,
- promowanie norm konstytucyjnych, tj. prawa człowieka, rządu prawa i demokracja w stosunkach międzynarodowych²⁸.

Ogólnie ujmując, Unia Europejska jest regionalnie zintegrowanym systemem opartym na liberalnej demokracji, regionalizmie, gospodarce wolnorynkowej i demokratycznym konstytucjonalizmie, co decyduje o istocie bycia „europejskim”. Po-

²⁴ F. Schimmelfenning, *Europeanisation Beyond Europe...*, s. 4–5.

²⁵ *The Presidency Conclusions of the European Council meeting in Copenhagen on 21–22 June 1993*, www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/72921.pdf.

²⁶ F. Schimmelfenning, *Europeanisation Beyond Europe...*, s. 8.

²⁷ E. Barbé, A. Herranz, *Europeanisation, Internationalisation and Coordination in the Proximity of the EU*, „CFSP Forum” 2008, Vol. 6/1, s. 2.

²⁸ I. Manners, *Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?*, „Journal of Common Market Studies” 2002, No. 40/2, s. 3.

jęcie europeizacji oznacza wówczas promowanie w państwach sąsiedzkich regionalnie zintegrowanej liberalnej demokracji na podstawie wyznaczonego systemu norm i wartości, których źródłem jest Unia Europejska. Przykładem tak rozumianej europeizacji może być Europejska Karta Energetyczna, której celem jest objęcie państw z regionu Europy Południowo-Wschodniej zasadami wspólnego europejskiego rynku energetycznego. Ale europeizacja jest również możliwa w polityce (przykładem może być zobowiązanie Azerbejdżanu do dostosowania wewnętrznej legislacji do norm kodeksu UE i prowadzenia eksportu uzbrojenia)²⁹ lub zasad konstytucyjnych, odnoszących się w szczególności do praw człowieka, praw społecznych i ekonomicznych (np. zobowiązanie Mołdawii do zbliżenia do standardów i praktyk UE w dziedzinie bezrobocia i polityki społecznej)³⁰.

Z perspektywy europeizacji polityka UE wobec jej sąsiedztwa przypomina jednostronny proces eksportowania efektów integracji europejskiej, tj. norm, ideałów, standardów w celu rozwoju społecznie zorganizowanej szerszej Europy wokół rdzenia UE³¹. Nacisk na ogólne zasady porządku politycznego w europeizowaniu państw znajdujących się poza UE ukazuje, iż głównym jej interesem jako aktora niosącego wspólne wartości i standardy, jest normatywne uregulowanie polityki zagranicznej³². Głównym instrumentem UE wobec państw trzecich, zarówno kandydujących, jak i sąsiedzkich, jest zasada politycznej warunkowości (*political conditionality*) rozumiana w sensie pozytywnym, oparta raczej na systemie nagradzania państw („polityka marchewki”) niż ich karania („polityka kija”) za niewywiązywanie się ze zobowiązań. Celem strategii „europeizowania” wschodnich granic UE jest więc rozwój głęboko zinstytucjonalizowanych form dialogu i współpracy za pomocą socjalizacji elit w kierunku przestrzegania norm demokratycznych i zasad dobrego rządzenia, wyrażonych w Europejskiej Polityce Sąsiedztwa.

Europejska Polityka Sąsiedztwa jako podstawowy mechanizm europeizacji państw spoza UE

Rozszerzenie UE o byłe państwa komunistyczne w 2004 r., które było testem dokonanych przez UE zmian w ramach konstrukcji europejskiej, wywołało również dyskusję na temat polityki wobec państw znajdujących poza jej wschodnimi granicami. Pomimo szerokiego zbadania procesu europeizacji nowych państw członkow-

²⁹ EU/Azerbaijan Action Plan agreed in Autumn 2006.

³⁰ EU/Moldova Action Plan agreed at the end of 2004.

³¹ E. Barbé, A. Herranz, *Europeanisation, Internationalisation and Coordination in the Proximity of the EU...*, s. 2.

³² H. Sjursen, *The EU as an „Normative” Power: How Can This Be?*, „Journal of European Public Policy” 2006, No. 13/2, s. 235–251; N. Tocci, *Profiling Normative Foreign Policy: The European Union and its Global Partners*, „CEPS Working Document” 2007, No. 279.

skich UE kwestia Ukrainy, Białorusi, Mołdawii i Rosji, państw europejskich, które w 2004 r. stały się bezpośrednimi sąsiadami UE na Wschodzie, pozostała niezbadana. W procesie rozszerzenia Unia Europejska prężnie działa jako promotor demokracji za pośrednictwem swej siły przyciągania (perspektywy członkostwa) i wyraźnie sformułowanych warunków politycznych³³. Należało jednak opracować zupełnie nowe zasady współpracy z partnerami, którzy nie byli objęci tym procesem. Ambitną próbą europeizacji państw sąsiedzkich, uzależniającą wzajemne stosunki od logiki reform i zasady warunkowości, miała być utworzona w 2003 r. Europejska Polityka Sąsiedztwa. W myśl tej strategii europeizacja państw partnerskich była rozumiana jako proces adaptacji współczesnych europejskich norm i wartości przez wzajemne oddziaływanie na siebie zróżnicowanych mechanizmów, takich jak³⁴:

- prawne zobowiązania w dziedzinie politycznej i ekonomicznej, wynikające z wymagań akcesyjnych do Unii Europejskiej i/lub Rady Europy (przyjęcie Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności),
- obiektywne zmiany w strukturach ekonomicznych w konsekwencji integracji z Europą,
- subiektywne zmiany w przekonaniach, oczekiwaniach oraz tożsamości obywateli, prowadzące do przyjęcia politycznych norm europejskich.

Mechanizmy warunkujące te złożone procesy można ogólnie scharakteryzować jako warunkowość i socjalizację. Zgodnie z zasadą warunkowości, Unia Europejska oferuje sąsiadom korzyści, począwszy od pełnego członkostwa po stopniowo wprowadzane korzyści ekonomiczne, polityczne i instytucjonalne w ramach polityki sąsiedztwa. Warunkiem ich osiągnięcia jest jednak konieczność wywiązania się z politycznych i/lub ekonomicznych celów UE (wyjątkowo za brak postępów mogą być stosowane sankcje)³⁵. Z kolei istotą zasady socjalizacji jest przybliżanie partnerom modelu demokracji europejskiej, sprawowania rządów oraz poszanowania prawa. Pomimo iż Unia Europejska nie prowadzi polityki siłowej, to ma siłę przyciągania sąsiadów w wielorakie indywidualne oraz instytucjonalne kontakty i wspólne działania. Podczas gdy zasada warunkowości kładzie nacisk na odgórne działanie instytucji Unii Europejskiej w promowaniu wspólnych wartości, w modelu socjalizacji nacisk jest kładziony w większym stopniu na osiąganie rezultatów wewnątrzustrojowej transformacji na poziomie społeczeństwa. Jednak w obydwu przypadkach istotą europeizacji jest proponowanie wschodnim sąsiadom silnych wzorców do naśladowania³⁶.

³³ B. Piskorska, *Wymiar wschodni polityki Unii Europejskiej*, Toruń 2008, s. 145–146.

³⁴ M. Emerson, *European Neighbourhood Policy: Strategy or Placebo?*, „CEPS Working Document” 2004, No. 215; *Democratisation in the European Neighbourhood*, red. M. Emerson, Brussels 2005, s. 174–175.

³⁵ *Ibidem*.

³⁶ M. Emerson, S. Aydin, G. Noutcheva et al., *The Reluctant Debutante, The European Union as Promotor of Democracy in its Neighbourhood*, [w:] *Democratisation in the European Neighbourhood...*, s. 175–175.

Polityka UE wobec środowiska zewnętrznego składa się z kompleksu zróżnicowanych rodzajów polityki, realizowanych w ramach zdefiniowanej przestrzeni geopolitycznej, obejmującej obszar Europy Wschodniej, ale i basen Morza Śródziemnego. Status państw w tym obszarze można podzielić na dodatkowe trzy kategorie: po pierwsze państwa uznane przez UE za kandydatów do członkostwa, po drugie państwa, którym przyznano status kandydacki w dłuższej perspektywie (objęte ramami umów o stabilizacji i stowarzyszeniu – SAP, tj. Zachodnie Bałkany), po trzecie oficjalni sąsiedzi UE z byłych republik radzieckich i państw basenu Morza Śródziemnego, zgrupowane w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, obecnie podzielone na dwa węższe projekty: Partnerstwo Wschodnie i Unia dla Śródziemnomorza). Wszystkie trzy rodzaje polityki: członkostwa, proces stabilizacji i stowarzyszenia oraz EPS, mają te same podstawy prawne, a różnią się jedynie intensywnością współpracy oraz korzyściami uzyskanymi w zamian za dostosowanie się do europejskich wartości, norm i standardów. We wszystkich przypadkach podstawą współpracy są nacisk na spójność z demokratycznymi wartościami i przestrzeganie rządów prawa. O ile w procesie akcesyjnym pełne dostosowanie do *acquis* jest obligatoryjne (w ramach sformułowanych kryteriów kopenhaskich), państwa SAP mogą tego dokonać w dłuższym okresie, o tyle dla państw EPS, pomimo zatwierdzenia tych samych szerokich celów, proces dostosowania jest bardziej elastyczny i selektywny. Chociaż Komisja Europejska wyznaczyła te same szeroko zakrojone ramy prawne dla wszystkich trzech kategorii, perspektywa członkostwa dla państw objętych EPS nie jest przewidziana³⁷.

Europejska Polityka Sąsiedztwa powstała początkowo jako „inicjatywa wschodnia”, obejmująca zasięgiem geograficznym wyłącznie państwa Europy Wschodniej, tj. Ukrainę, Mołdawię i Białoruś, i miała stanowić kompromis pomiędzy polityką „włączenia a wyłączenia” państw byłego WNP w struktury europejskie. Pierwsze wewnętrzne refleksje na temat pierwotnego zasięgu geograficznego polityki wobec tylko wschodnich sąsiadów UE zawarte były m.in. we wspólnym liście za tytułowanym „Wider Europe” z sierpnia 2002 r., wystosowanym przez komisarza ds. stosunków zewnętrznych Chrisa Patten i Javiera Solanę, Wysokiego Przedstawiciela ds. WPZiB³⁸. Początkowo w ramy inicjatywy nie zostały włączone ani pozostałe były republiki radzieckie z regionu Kaukazu Południowego (Armenia, Azerbejdżan i Gruzja), ani państwa basenu Morza Śródziemnego. Dokonano tego dopiero 11 marca 2003 r. w komunikacie Komisji Europejskiej, „Wider Europe – Neighbourhood: a New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours”³⁹ oraz

³⁷ *Ibidem*, s. 176.

³⁸ *Joint Letter by EU Commissioner Chris Patten and the EU High Representative for the Common Foreign and Security Policy on Wider Europe*, 2002, www.europa.eu.int/comm/word/enp/pdf/_013016334_011_en.pdf.

³⁹ *Communication from the Commission, European Neighborhood Policy – Strategy Paper*, Brussels, 12.05.2004, COM (2004) 373 final.

strategii Europejskiej Polityki Sąsiedztwa przyjętej 12 maja 2004 r. „European Neighbourhood Policy – Strategy Paper”⁴⁰.

Celem głównym polityki sąsiedztwa jest zbudowanie „kręgu przyjaciół” wokół UE za pomocą eksportu europejskiego modelu normatywnego, nowych umów partnerskich oraz wsparcia finansowego. Oddziaływanie normatywne UE przypomina mechanizmy znane z procesu rozszerzenia UE na Wschód, a zwłaszcza pierwsze kryterium kopenhaskie. Jednakże problem ten występuje znacznie szerzej, albowiem państwa partnerskie mają zaakceptować wspólne wartości, takie jak: przestrzeganie praw człowieka, w tym praw mniejszości, praktyka dobrego rządzenia, promocja przyjaznych relacji z sąsiadami, gospodarka wolnorynkowa oraz trwały rozwój, a także pewne kluczowe cele polityki zagranicznej. Jest to zatem program szerszy niż narzucany kandydatom do UE w 1993 r., ale odzwierciedlający praktyczne warunki, które miały stać się podstawą oceny postępów państw kandydackich. Proces zbliżenia się do tych wartości i standardów jest zapowiedzią pomocy przy zwiększeniu dobrobytu i bezpieczeństwa w sąsiedztwie, chociaż pojawia się pytanie, czy właściwymi ramami dla państw borykających się z reformami ekonomicznymi powinno być *acquis communautaire*, skoro UE nie oferuje w ramach EPS nawet perspektywy członkostwa⁴¹. Świadczy to zatem o odejściu UE od wskazanego modelu normatywnego, pozostającego raczej celem niż formalnym warunkiem zainicjowania współpracy, i której głębokość zależy od zaangażowania danego państwa w spełnieniu oczekiwań związanych z wartościami⁴². Brak perspektywy członkostwa został zastąpiony zaś podkreśleniem tzw. pozytywnej warunkowości – każdy postęp na drodze reform ma być dostrzegany i nagradzany przez UE. W perspektywie krótkoterminowej EPS zapewnia więc państwom sąsiedzkim w zamian za realizację reform dodatkowe korzyści (*incentives*) wykraczające poza zakres dotychczasowej współpracy. Mogą one przybierać różnorodne formy, takie jak udział w rynku wewnętrznym UE, zintensyfikowanie współpracy politycznej, podpisywanie planów działań, które przyczynią się do realizacji dotychczas zawartych umów, wsparcie finansowe, liberalizacja przepływu osób, udział w wybranych programach wspólnotowych, promujących więzi kulturalne, oświatowe, techniczne i naukowe, powstanie nowych zobowiązań umownych w formie europejskich umów sąsiedzkich⁴³.

Od początku formułowania strategii EPS państwa Europy Wschodniej, szczególnie Mołdawia i Ukraina, wyrażające otwarcie chęć bliższej integracji z UE, dążyły do

⁴⁰ *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament „Wider Europe – Neighborhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbors”*, Brussels, 11.03.2003, COM (2003) 104 final.

⁴¹ K. E. Smith, *The Outsiders: The European Neighborhood Policy*, „International Affairs” 2005, Vol. 81, No. 4, s. 763.

⁴² J. Borkowski, *Polityka Sąsiedztwa UE*, Warszawa 2009, s. 195–196.

⁴³ *Communication from the Commission, European Neighborhood Policy...*

zróżnicowania całościowego podejścia UE. Rosja odrzuciła propozycję uczestnictwa w EPS na rzecz utrzymywania stosunków dwustronnych z UE, opartych na równych prawach w ramach czterech wspólnych przestrzeni: ekonomicznej, wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, bezpieczeństwa zewnętrznego oraz badań i edukacji. Białoruś zaś, chociaż formalnie uznawana za państwo partnerskie, ze względu na wewnętrzne problemy z przestrzeganiem praw człowieka nie została objęta głównym instrumentem EPS – planem działań. Pierwsze tego typu instrumenty zostały przygotowane dla Ukrainy⁴⁴ i Mołdawii⁴⁵ na okres pięciu lat zgodnie z zasadą dyferencjacji (czyli z uwzględnieniem możliwości, potencjału politycznego i gospodarczego danego państwa). Zawierają spis konkretnych działań podejmowanych przez Unię i jej sąsiada w wielu sferach: dialogu politycznego i reform, handlu i środków przygotowujących partnerów do stopniowego uzyskiwania udziału w rynku wewnętrznym UE, wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, energii, transportu, społeczeństwa informacyjnego, środowiska naturalnego oraz badań i innowacyjności, polityki społecznej i kontaktów interpersonalnych⁴⁶. Postęp w osiągnięciu uzgodnionych priorytetów w regionie państw Europy Wschodniej monitorują organy powołane na mocy umów o partnerstwie i współpracy⁴⁷. Na podstawie tej oceny UE wspólnie z państwami sąsiedzkimi dokonała 23 kwietnia 2009 r. przeglądu treści planów oraz

⁴⁴ Rząd Ukrainy z powodu niezmiennego stanowiska UE w sprawie jej członkostwa nie był usatysfakcjonowany propozycjami EPS. Poczyniono jednak kroki ustanawiające struktury zajmujące się zbliżaniem Ukrainy do UE, m.in. Ministerstwo Gospodarki zostało przemianowane na Ministerstwo Gospodarki i Integracji Europejskiej (MEEI), Ministerstwo Sprawiedliwości zyskało zadania harmonizacji prawodawstwa ukraińskiego z prawem UE. *EU–Ukraina Action Plan*, 21 February 2005, Brussels. Pełna wersja dokumentu: www.europa.eu.int/comm/world/enp/pdf/action_plans/Proposed_Action_Plan_EU-Ukraine.pdf.

⁴⁵ Plan Działania UE–Mołdawia został podpisany 22 lutego 2005 r. Większość celów (z przewidzianych 80 i 294 działań) odnosiła się do reform wewnętrznych w siedmiu obszarach politycznej działalności rządu Mołdawii, głównie harmonizacji prawodawstwa, modernizacji państwa, wzmocnienia stabilności i instytucji gwarantujących demokrację i rządy prawa oraz reformy administracyjne. *EU–Moldova Action Plan*, 22 February 2005, Brussels, www.ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/moldova_enp_ap_final_en.pdf.

⁴⁶ *Communication from the Commission, European Neighbourhood Policy...*

⁴⁷ Podstawą prawną stosunków w ramach EPS w odniesieniu do wschodnich sąsiadów są Porozumienia o Partnerstwie i Współpracy (Partnership and Cooperation Agreement, PCA). Umowy takie obowiązują w przypadku wszystkich państw Europy Wschodniej z wyjątkiem Białorusi. Nowe instrumenty założone przez Europejską Politykę Sąsiedztwa są podsumowaniem stwierdzenia „wszystko, byle nie członkostwo” (*all but membership*) lub „dzielić wszystko oprócz instytucji” (*sharing everything but institutions*). Europejska Polityka Sąsiedztwa nie przewiduje bowiem w najbliższych latach zmian w formule obowiązujących umów międzynarodowych i ustalonych na ich podstawie instytucji współpracy bilateralnej.

zdecydowała o ich dostosowaniu i przedłużeniu⁴⁸. Ocena implementacji pierwszych planów działań, oprócz dokonanych postępów w kontynuacji reform politycznych⁴⁹, zawiera wiele uwag krytycznych dotyczących głównie niejasności w ewaluacji wykonanych zobowiązań, trudno mierzalnych efektów tych działań i braku jasności w zakresie określenia terminów końcowych⁵⁰.

Analiza planów działania pozwala stwierdzić, że są one skonstruowane na wzór porozumień stowarzyszeniowych podpisywanych z państwami kandydackimi⁵¹ i w wielu miejscach odnoszą się kryteriów kopenhaskich. Głównym ich założeniem było zwiększenie skuteczności funkcjonowania instytucji publicznych w państwach sąsiedzkich, co wykazuje znaczną zależność wobec polityki rozszerzania poprzez

⁴⁸ Mołdawia dokonała postępu w wielu obszarach wyznaczonych przez Plan Działania EPS, szczególnie w kwestii kontynuowania reform systemu sądowiczego, efektywnej współpracy w ramach misji granicznej EU (EUBAM) czy rozwiązania konfliktu w Naddniestrzu i podpisania mołdawsko-unijnego partnerstwa na rzecz mobilności. W listopadzie 2008 r. zakończono negocjacje na temat przystąpienia Mołdawii do Europejskiej Karty Energetycznej. Jednakże zbyt mały postęp osiągnięto w niektórych obszarach kluczowych, tj. w odniesieniu do przestrzegania praw człowieka, wolności słowa, walki z korupcją i przemytem narkotyków czy w sektorze transportu i reformy prawa wyborczego.

Ukraina również postąpiła naprzód w wielu obszarach wyznaczonych przez Plan Działania EPS, jednakże zauważono znaczne spowolnienie na ścieżce reform w efekcie politycznej niestabilności i pogłębiania się globalnego kryzysu ekonomicznego. Ukraina osiągnęła bardzo ograniczony postęp w realizacji niektórych kluczowych reform politycznych, tj. reformy konstytucyjnej i sądowiczej oraz walki z korupcją. Głównym osiągnięciem w ocenianym okresie były: akcesja Ukrainy do WTO w maju 2008 r.; postęp w negocjacjach nad nowym porozumieniem stowarzyszeniowym z UE, zawierającym uzgodnienia dotyczące ustanowienia pogłębionej strefy wolnego handlu; nawiązanie w październiku 2008 r. dialogu wizowego w celu stworzenia obszaru bezwizowego w dłuższej perspektywie oraz kontynuacja współpracy w ramach misji granicznej UE (EUBAM). Pozytywnie również została oceniona współpraca w kwestii WPZiB oraz porozumienia z KE w celu bliższej współpracy w zakresie ochrony obywateli. W listopadzie 2008 r. zakończono negocjacje nad przystąpieniem Ukrainy do Europejskiej Karty Energetycznej. Współpraca energetyczna została wzmocniona w kontekście Memorandum of Understanding on Energy. Zob.: Communication from the Commission to the European Parliament and the Council implementation of the European Neighbourhood Policy in 2008, Brussels, 23.04.2009, COM (2009) 188/3. www.ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/moldova_enp_ap_final_en.pdf.

⁴⁹ Po podpisaniu Planu Działania UE–Mołdawia, w państwie tym ustanowiono system koordynatorów krajowych właściwy dla państw kandydackich. Dużą rolę w dziedzinie implementacji polityki europejskiej odegrała otworzona w 2004 r. misja dyplomatyczna Mołdawii przy UE.

⁵⁰ K. E. Smith, *The Outsiders...*, s. 764.

⁵¹ Powodem tego był fakt, że opracowała je ta sama dyrekcja generalna, która zajmowała się polityką rozszerzenia (DG ds. Rozszerzenia) w ramach Komisji Europejskiej. Dopiero od 2006 r. ich opracowywanie przeniesiono do DG ds. Relacji Zewnętrznych.

kopiowanie głównych instrumentów i procedur strategii przedakcesyjnej, wykluczającej jednak członkostwo⁵². Plany działań formowane są na wzór procesu rozszerzenia nie tylko pod względem instytucjonalnym i strukturalnym, ale również na poziomie koncepcyjnym. Zasada warunkowości i socjalizacji stanowi główną strategię, zarówno procesu rozszerzenia, jak i Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. Ponadto perspektywa państw objętych EPS pełnego uczestnictwa w unijnych programach i agencjach wspólnotowych może prowadzić prawdopodobnie do podpisania wzmocnionych porozumień⁵³. Elementem odróżniającym plany działań od porozumień z państwami kandydackimi jest krótkoterminowa (trzy-, pięcioletnia) perspektywa ich implementacji.

Pomimo że UE podpisywała plany działania również z państwami śródziemnomorskimi, idea europeizacji sąsiedztwa UE ma większe szanse na realizację w przypadku Ukrainy i Mołdawii niż np. Maroka. Siła wpływu UE na państwa sąsiedzkie jest o wiele większa wobec państw europejskich, które mają aspiracje członkowskie, nawet jeśli obecnie nie jest to odwzajemnianie przez UE.

Podsumowanie

Analiza wpływu europeizacji na nowych sąsiadów UE na Wschodzie poprzez instrument Europejskiej Polityki Sąsiedztwa wskazuje na wiele cech wspólnych tego procesu z polityką rozszerzenia UE. Europeizacja rozumiana jako szeroko zakrojone zmiany w systemie instytucjonalnym i politycznym państw sąsiedzkich zgodnie z duchem i wartościami wyznawanymi przez Unię Europejską nie może być jednak utożsamiana z realizacją tego procesu wobec państw już będących członkami UE lub mającymi się nimi stać w najbliższej przyszłości. Pomimo woli i podjętych działań dostosowawczych w obszarze *acquis communautaire* przez wschodnich sąsiadów, co jest typowe dla państw kandydackich, w dalszym ciągu dostrzega się brak wystarczającej zachęty ze strony Unii Europejskiej do kontynuowania reform. W przypadku Ukrainy proces ten jest często określany jako „sporadyczna europeizacja”⁵⁴. Zmiany dokonane w strukturze rządów państw wschodnich, zwłaszcza Mołdawii i Ukrainy,

⁵² B. Lippert, *Beefing up the ENP: Towards a Modernisation and Stability Partnership*, „The International Spectator” 2006, Vol. 41, No. 4, s. 87.

⁵³ Rozważany jest nawet udział państw sąsiedzkich jako obserwatorów w posiedzeniach Parlamentu Europejskiego i Komitetu Ekonomiczno-Społecznego. S. Lavenex, *A Governance Perspective on the European Neighbourhood Policy: Integration Beyond Conditionality?*, „Journal of European Public Policy” 2008, Vol. 15, No. 6, s. 944.

⁵⁴ K. Wolczuk, *Adjectival Europeanisation? The Impact of EU Conditionality on Ukraine under the European Neighbourhood Policy*, RSCAS 2007, No. 18, s. 23; idem, *Integration without Europeanisation: Ukraine and Policy towards the European Union*, „EUI Working Paper RSCAS” 2004, No. 5, s. 23.

ukazały typową ścieżkę przeobrażeń, jaką zmuszone były przejść państwa starające się o członkostwo w UE. Koordynacja systemów wewnętrznych poprzez ustanowienie odpowiednich struktur w ramach ministerstw spraw zagranicznych, ustanowienie współpracy międzyinstytucjonalnej, zbliżanie ustawodawstwa i harmonizacja pomocy technicznej oraz tworzenie nowej europejskiej kadry urzędniczej wyraźnie świadczą o poddaniu się przez sąsiadów naciskom adaptacyjnym europeizacji.

Jednakże priorytetem EPS, ustanowionej w celu uniknięcia nowej linii dzielącej Europę, nie jest członkostwo tych państw w UE, a jedynie „promowanie kręgu dobrze zarządzanych państw” w celu osiągnięcia stabilności i bezpieczeństwa wschodniego sąsiedztwa. Jest to specyficzne dla modelu modernizacji, która jest tylko elementem, ale nie zawsze synonimem europeizacji, oznaczającej adaptację struktur państwowych w celu osiągnięcia spójności ze strukturami UE.

Rząd Wielkiej Koalicji i sojusznicze dylematy (Afganistan, NATO i ESDP)

Wprowadzenie

Misja Sojuszu Północnoatlantyckiego w Afganistanie ukazała w całej jaskrawości komplikacje, jakie związane są z realizowaniem strategicznej funkcji *out of area*, jako kluczowego czynnika określającego pozimnowojenną rację istnienia NATO. Od powodzenia operacji może zależeć międzynarodowy prestiż Sojuszu. Dlatego też udział w niej jest traktowany jako sprawdzian wewnętrznej spójności Sojuszu, a zarazem sojuszniczej wiarygodności państw członkowskich.

Sz szczególnie Niemcy – jako jeden z największych członków NATO – były konfrontowane z oczekiwaniami swoich partnerów w sprawie większego zaangażowania. Były one tym państwem członkowskim NATO, któremu z trudem przychodziło zaakceptowanie strategicznej reorientacji Sojuszu, czy wtedy, kiedy stopniowo angażowały się w sojuszniczych operacjach w latach 90. XX w. w byłej Jugosławii, czy kiedy na szczycie w Waszyngtonie w 1999 r. z wahaniem przystały na ogłoszenie koncepcji strategicznej promującej misję *out of area*. Adaptacja niemieckiej polityki bezpieczeństwa do zmieniających się wymogów środowiska międzynarodowego przyspieszyła jednak szczególnie po zamachach terrorystycznych z 11 września, kiedy rząd SPD/Zielonych pod kierunkiem kanclerza Schrödera podjął decyzję o wysłaniu Bundeswehry na „wojnę z terroryzmem”. Tradycyjna powściągliwość wobec użycia siły militarnej została przewyżczona w imię zachowania solidarności wobec USA i zachowania wiarygodności Niemiec jako pełnowartościowego sojusznika. Bardziej natomiast znaczącą pozycję międzynarodową uzyskiwały Niemcy poprzez aktywne zaangażowanie się w operacjach sojuszniczych. Normalizacja niemieckiej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa była bezsporna. Paradoksalnie wzmocniło ją dodatkowo przeciwstawienie się amerykańskiemu sojusznikowi w okresie kryzysu irackiego.

Ograniczony udział RFN w operacji NATO w Afganistanie (ISAF) w okresie rządów koalicji CDU/CSU-SPD pod kierunkiem kanclerz Angeli Merkel (2005–2009) świadczył, że RFN nie była gotowa podjąć się odgrywania większej roli politycznej

i militarnej w ramach zachodniego sojuszu. Innymi słowy, rząd CDU/CSU-SPD nie był skłonny do przejścia większej odpowiedzialności za politykę międzynarodową w reakcji na amerykańskie oczekiwania. Kontrastowało to z aspiracjami międzynarodowymi, proatlantyckimi deklaracjami oraz z faktem, że Niemcy zasadniczo już wcześniej przekroczyły Rubikon w sprawie użycia siły militarnej.

Sprawa udziału Bundeswehry w operacji ISAF spletała się w oczywisty sposób z pytaniem o znaczenie Sojuszu Północnoatlantyckiego w polityce Niemiec. Misja afgańska NATO dobitnie pokazała konieczność przeprowadzenia debaty na temat tego, w jakim kierunku powinien się rozwijać Sojusz w przyszłości, a zwłaszcza jak określić balans pomiędzy podstawowymi funkcjami obronnymi Sojuszu a narastającymi wyzwaniami międzynarodowymi, wymagającymi zaangażowania poza obszarem traktatowym. Rząd kanclerza Schrödera, mimo napięć w stosunkach ze Stanami Zjednoczonymi w trakcie kryzysu irackiego, przyznawał NATO status najsilniejszej kotwicy niemieckiej polityki bezpieczeństwa i współdecydował o podjęciu misji afgańskiej w 2003 r. Rząd Merkel kontynuował tę politykę, choć starał się silniej podkreślać związki transatlantyckie i zarazem zachować wzgląd na tradycyjnie ostrożne stanowisko niemieckiej opinii publicznej wobec użycia siły militarnej; profilował też udział Bundeswehry jako misję stabilizacyjną, a nie bojową.

Stosunek do NATO łączył się wreszcie ze sprawą rozwijania europejskiej polityki bezpieczeństwa, której szczególnym orędownikiem są Niemcy. Swojego zaangażowania na rzecz rozbudowy ESDP rząd Wielkiej Koalicji nie traktował w kategoriach tworzenia politycznej i militarnej alternatywy dla Sojuszu. Jednak tradycyjna orientacja na współpracę transatlantycką z USA została w większym stopniu oparta na pragmatycznych założeniach, a szczególnie na założeniu o większej równorzędności obu sojuszników. Rzutowało to także na stosunek Niemiec do NATO. Trzeba zauważyć, że UE stanowiła ważne ramy działania RFN, o czym świadczył udział w operacjach wojskowych i policyjnych w ramach ESDP. Jednak czy rzeczywiście RFN była – obok Francji i Wielkiej Brytanii – takim aktorem, który mógłby nadawać decydujący ton kształtowaniu ESDP?

Afganistan

Ograniczony mandat działania Bundeswehry w siłach ISAF (wykluczony udział w operacjach bojowych, użycie siły tylko w obronie własnej) i przejęcie dowodzenia w spokojnym Regionie Północnym pokazywały, że wielka koalicja kierowała się tradycyjną ostrożnością wobec użycia siły militarnej. Kontrowersje wewnątrz Sojuszu wokół niebojowego udziału Bundeswehry w ISAF w obliczu eskalacji partyzanckiej wojny z talibami ukazywały bariery multilateralnej kooperacji Niemiec w NATO. Rząd Wielkiej Koalicji podejmował szereg środków kompensujących (np. zwiększanie liczebności kontyngentu do 4500 żołnierzy w 2009 r., udostępnienie

samolotów rozpoznawczych Tornado, intensyfikacja szkoleń armii afgańskiej, pomoc rozwojowa). Działania te wynikały z preferowanej przez rząd Merkel podwójnej strategii stabilizacji (cywilna rekonstrukcja i szkolenie sił afgańskich). Strategia ta z jednej strony zwiększała efektywność wysiłków Sojuszu na rzecz stabilizacji, a z drugiej strony miała wydzwięk wewnątrzpolityczny, gdyż umożliwiała rządowi legitymizowanie operacji afgańskiej wobec niechętniej opinii publicznej.

Niemiecka polityka w sprawie Afganistanu stała się bardziej pragmatyczna, kiedy w 2009 r. doszło do rozprzestrzenienia działań partyzanckich talibów również na region północny. Ofensywniejsze zaangażowanie Bundeswehry latem 2009 r. można uznać za trzeci znaczący etap ewolucji w sprawie użycia siły militarnej – po udziale niemieckiego lotnictwa w operacji NATO przeciw krajom byłej Jugosławii w 1999 r., udziale 100 żołnierzy KSK w operacji *Enduring Freedom* i z pewnością – pierwszy oficjalnie poświadczony udział wojsk lądowych w działaniach bojowych o charakterze zaczepnym. W rządzie przeważała kalkulacja podkreślająca przede wszystkim zachowanie wiarygodności sojuszniczej Niemiec.

Wyzwanie afgańskie dla rządu Wielkiej Koalicji było podwójne – z jednej strony w obliczu eskalacji militarnej chodziło o potwierdzenie solidarności sojuszniczej i uniknięcie „amerykanizacji” zachodniego zaangażowania, co mogło grozić odtworzeniem konfliktowej konstelacji z kryzysu irackiego, a z drugiej liczył się prestiż Niemiec, starających się o większe wpływy międzynarodowe. Z punktu widzenia Amerykanów, zaangażowanie rządu Merkel w zmodyfikowanej strategii USA było cząstkowym sprawdzianem tego, czy RFN jest w stanie w przyszłości odgrywać przydatną, współdecydującą rolę w ambitnym amerykańskim programie stabilizacji Afganistanu, Pakistanu i Bliskiego Wschodu. Oczekiwanie aktywniejszej roli rządu Wielkiej Koalicji (ale także i następnego rządu Merkel w ramach koalicji CDU/CSU-FDP) w sprawach azjatyckich było widoczne i stanowiło z perspektywy USA niezbędny warunek nowego otwarcia w stosunkach z Niemcami¹.

Afganistan i udział Bundeswehry w militarnej misji ISAF stanowią więc rozgrywkę o bardziej samodzielnej rolę i większe wpływy RFN, ale jednocześnie także o większy wkład w finansowanie stabilności tego regionu. Jak dotąd, rządowi Wielkiej Koalicji, kierowanej przez chadeckiego kanclerza, nie udało się w Afganistanie potwierdzić dobitnie transatlantyckiej wiarygodności. Raczej Niemcy ukazały się jako aktor niepewny swojej roli w Sojuszu, na którym USA nie do końca mogą się opierać. Wielka Koalicja znalazła się z powodu Afganistanu w kłopotliwej sytuacji z uwagi na narastające napięcie między aksjomatem transatlantyckim a ostrożnym profilem niemieckiej polityki bezpieczeństwa oraz na komplikacje wewnątrzpolityczne w obliczu wyborów do Bundestagu w jesieni 2009 r.

¹ Prezydent Obama, wiceprezydent J. Biden oraz sekretarz stanu H. Clinton intensyfikowali kontakty z niemieckim rządem, starając się wysondować jego gotowość do zaangażowania w ramach regionalnej strategii Afpak. J. Riester, *Waiting for September: German – American Relations Between Elections*, „AICGS Issuebrief”, 30.06.2009, s. 3.

Niemcy wobec przyszłości NATO

Pozycja każdego rządu Niemiec w NATO zależy m.in. od tego, do jakiego stopnia jest on w stanie akceptować przywództwo USA, a także od tego, czy jest gotów podejmować reformy wojskowe, które pozwolą mu wypełniać zobowiązania w Sojuszu i wzrastającą konieczność prowadzenia *out of area*. Kanclerz Merkel zabiegała, aby niemiecki pomysł „powiązanej strategii” (*Vernetzte Sicherheit*) uczynić podstawą przyszłej strategii Sojuszu dla Afganistanu². Koncepcja ta miała się jednocześnie stać osnową nowej strategii Sojuszu w przyszłości. Według kanclerz NATO dzięki większej otwartości USA na sojuszników miałyby zwrócić większą uwagę na działania mające na celu budowę struktur państwa w Afganistanie i ściśle powiązać swoją działalność z innymi organizacjami odpowiedzialnymi za odbudowę Afganistanu i poprzeć koordynacyjną rolę ONZ³. NATO nie jest jednak przygotowane do pełnienia funkcji rekonstruktora i instytucji zajmującej się „cywilizowaniem” stosunków międzynarodowych i będzie raczej kontynuować przekształcenia ukierunkowane na zwalczanie podstawowych zagrożeń nowego typu, takich jak terroryzm i proliferacja broni masowego rażenia.

Rząd Wielkiej Koalicji kierował się tradycyjnym rozumieniem istoty NATO jako instytucji przede wszystkim politycznej, służącej regulowaniu stosunków między członkami oraz dialogu i zbliżenia z byłymi przeciwnikami z okresu zimnej wojny, wśród nich zwłaszcza z Rosją. W procesach instytucjonalizacji NATO (partnerstwo, rozszerzenie o państwa Europy Środkowej i kooperacja z Rosją) RFN odgrywała istotną rolę, w transformacji wojskowej natomiast, czyli w przygotowaniu Sojuszu do funkcji *out of area* – jej aktywność była zdecydowanie niższa. Udział w operacjach bojowych narzucał konieczność restrukturyzacji Bundeswehry, przede wszystkim jednak wykształcenia w elitach politycznych innej świadomości w zakresie polityki bezpieczeństwa. Ewentualna pasywność groziła rozejściem się dróg z sojusznikami, których kultury strategiczne były nacechowane bardziej pozytywnym stosunkiem do użycia siły militarnej. Uwidoczniły to najwyraźniej zamachy 11 września 2001 r., które odsłoniły anachroniczność dotychczasowej preferowanej przez Niemcy tożsamości NATO, jako sojuszu obronnego ukierunkowanego na Europę i jako instytucji kultywowania dialogu i kooperacji politycznej.

Afganistan nie jest jedynym teatrem działań Sojuszu; NATO prowadzi operację antyterrorystyczną na Morzu Śródziemnym, uczestniczy w zwalczaniu piractwa u wybrzeży Somalii, prowadzi szkolenie sił bezpieczeństwa w Iraku, transportuje siły wojskowe Unii Afrykańskiej w Darfurze. W polu jego zainteresowania pozostają jednak nadal nowe zagrożenia, tj. proliferacja broni masowego rażenia i środków jej

² „Militärisches Engagement und ziviler Aufbau gehören zusammen”, www.bundesregierung.de/Kontent/DE/Artikel/2009/04/2009-04-06-merkel-afghanistan.

³ Deutscher Bundestag, 16. Wahlperiode, 214. Sitzung, Berlin, Donnerstag, 26.03.2009, s. 23123.

przenoszenia czy ataki na infrastrukturę elektroniczną i bezpieczeństwo energetyczne. Niemcy są współautorami tej ewolucji NATO, choć z wewnętrznymi oporami i trudnościami ze względu na uwarunkowania kulturowe, polegające na traktowaniu siły militarnej w kategoriach zimnej wojny jako ostatecznego narzędzia – *ultima ratio* i przekonaniu o nieskuteczności polityki i dyplomacji. Panuje powszechna opinia, że społeczeństwo niemieckie dopuszcza wkład RFN nadal tylko w zakresie działań stabilizacyjnych już po zakończeniu konfliktu i na rzecz utrzymywania pokoju wyłącznie ze względu na solidarność Niemiec z sojusznikami, bez bezpośredniego odniesienia do własnych interesów narodowych⁴.

Na szczycie w Bukareszcie w 2008 r. w sporze o to, jakie zająć stanowisko wobec Ukrainy i Gruzji, zabiegających o przystąpienie do Sojuszu, rząd Merkel wyrażał sceptycyzm wobec zaproszenia tych dwóch państw do *Membership Action Plan* (MAP). Niemcy rezygnowały z tradycyjnej roli pośrednika w sprawie rozszerzania NATO i szukania kompromisu z Rosją, opowiadając się *de facto* za uwzględnieniem jej interesów bezpieczeństwa kosztem spełnienia amerykańskich życzeń. Priorytet „paneuropejskiego” inkluzywnego profilowania bezpieczeństwa, czyli włączania za wszelką cenę Rosji do spraw europejskich, wziął górę w sposób szczególny. Spór o MAP pokazał, że w niemieckiej polityce bezpieczeństwa nabiera wyraźniejszych konturów dylemat solidarności sojuszniczej, który wcześniej dał o sobie drastycznie znać podczas kryzysu irackiego. Uniki rządu Merkel w tej sprawie wynikały nie tylko ze wspomnianej strategii, lecz także z interesów gospodarczych łączących Niemcy z Rosją oraz ich wysokiego uzależnienia w dziedzinie energetycznej. Uwarunkowania te rzutowały także na stosunek do amerykańskiej koncepcji budowy tarczy antyrakietowej w Czechach i Polsce. Rząd Merkel był sceptyczny wobec tej inicjatywy w obawie przed zakłóceniem stosunków z Rosją i nie traktował jej priorytetowo jako elementu przyszłej strategicznej obrony w związku z proliferacją broni masowego rażenia i systemów przenoszenia.

Sprawa zwiększenia obecności wojskowej Sojuszu w Afganistanie i ulepszenia strategii wobec tego kraju przez koncepcję przejmowania odpowiedzialności za bezpieczeństwo przez siły afgańskie oraz objęcie pomocą finansową i rozwojową także Pakistanu spłoty się ściśle z rozważaniami, co powinno być istotą strategiczną Sojuszu w przyszłości. Właściwie sprawa Afganistanu stała się katalizatorem wewnętrznej debaty w Sojuszu.

Decyzja NATO ze szczytu w Kehl w sprawie wypracowania nowej koncepcji strategicznej Sojuszu⁵ otworzyła szerszą debatę, w ramach której Niemcy będą dążyły do wyartykułowania swoich specyficznych preferencji. Stoją one przed sporym dylematem, jak przeforsować swoją wizję NATO jako instytucji praktykowania

⁴ M. Rühle, *Begrenzt bündnisfähig*, „Internationale Politik” 2009, Juli–August, s. 138.

⁵ *Gipfelerklärung von Strassburg/Kehl Treffen des Nordatlantikrats auf Ebene der Staats- und Regierungschefs am 04. April 2009 in Straßburg/Kehl*, „Stichworte zur Sicherheitspolitik” 2009, März–April, s. 39.

współpracy politycznej, a dalej podejmującej w większym niż dotąd stopniu działania w zakresie rekonstrukcyjno-stabilizacyjnym na obszarach pokonfliktowych, a jednocześnie nie dopuścić do odwrócenia się Ameryki od Europy. Koncepcja powiązanego bezpieczeństwa wraz z gotowością do dialogu w sferze rozbrojenia idzie w parze z wyraźnie mniejszym zainteresowaniem udziałem w operacjach bojowych, stąd również RFN będzie się przyglądała raczej ze sceptycyzmem także zbyt daleko idącym pomysłem transformacji militarnej Sojuszu. Tu Niemcy będą jednak musiały być ostrożne z uwagi na obiekcje Waszyngtonu. Takie nastawienie lokuje Niemcy po przeciwnej stronie barykady niż USA, ale także niż Wielka Brytania, która tradycyjnie preferuje militarny wymiar działania Sojuszu. Eurocentryczne pojmowanie Sojuszu nie oznacza również, iż RFN opowiada się za zwróceniem się ku klasycznym zadaniom NATO jako sojuszu obronnego, ani tym bardziej za rozwijaniem agendy bezpieczeństwa energetycznego, czym zainteresowane są państwa środkowoeuropejskie. Być może pewnego rodzaju koncesją ze strony przyszłego rządu Niemiec będzie zaaprobowanie bardziej elastycznej koncepcji umożliwiającej kolektywne, lecz nie obligatoryjne i być może raczej pomocnicze działanie. Na pewno stanie on przed testem wiarygodności swojej autorskiej koncepcji, kiedy przyjdzie mu przekonać swoich sojuszników, że strategia powiązanego bezpieczeństwa nie jest zwykłym pretekstem do odwrócenia uwagi od szwankującej gotowości i zdolności do pełnowymiarowego użycia siły militarnej. Pokazuje to jednak, że stosunek rządzących w RFN jest bardzo silnie uwarunkowany strukturalnie przez utrzymujące się nadal w społeczeństwie niemieckim niechętnie raczej nastawienie do spraw militarnych i odzwierciedlające to stanowisko praktyki decyzyjne. Prawdopodobnie będzie to budzić wśród niektórych sojuszników wrażenie, że Niemcy, trzeci pod względem wielkości kontrybutor sił zbrojnych w operacjach NATO, nie są w pełni solidarni.

ESDP

Do zmian wprowadzonych przez Wielką Koalicję, obok sygnałów do naprawy stosunków z Ameryką, należało także zniwelowanie zbyt wysokiego przechyłu na korzyść Francji, który był spuścizną rządów kanclerza Schrödera. Rząd Merkel nie zgadzał się zwłaszcza z koncepcją wielobiegunowego świata i wizji UE jako przeciwwagi dla USA. Innym z aspektów było zaakcentowanie potrzeby rozwijania ESDP w mniej gaullistowskim duchu, a więc w sposób bardziej spójny z NATO. Wszakże przesunięcie na korzyść ESDP jest widoczne. Ze względu na współudział Niemiec w rozwijaniu ESDP, nieuchronny wydawał się ich odwrót od tradycyjnej roli pośrednika w stosunkach transatlantycznych.

Niezmiennym postulatem Wielkiej Koalicji było nadanie UE zdolności w zakresie planowania i dowodzenia. Główni decydenci byli zgodni, że sprawa euroarmii była raczej wizją niż elementem agendy politycznej w UE. Rząd Merkel nie kierował

się intencją inspirowania elementów konkurencyjności między NATO a ESDP. Raczej zależało mu na umocnieniu mechanizmu kooperacji pomiędzy NATO a ESDP. Nowe otwarcie w stosunkach transatlantyckich w 2009 r., w tym powrót Francji do struktury militarnej Sojuszu Północnoatlantyckiego, zapowiadało wzmocnienie komplementarności obu tych instytucji.

W okresie rządów Wielkiej Koalicji widać było, że skuteczność ESDP zależała od spójności kultur strategicznych trzech największych państw, Niemiec, Francji i Wielkiej Brytanii. Sporą przeszkodę stanowiła szczególnie odmienna wizja strategiczna Niemiec w zakresie obrony, co uniemożliwiało Wielkiej Koalicji odgrywanie roli siły napędowej ESDP. Kiedy Francja i Wielka Brytania, posiadające silne tradycje interwencjonistyczne, kładą generalnie nacisk na zdolność do projekcji siły militarnej w razie kryzysów, dla Niemiec liczą się działania zapobiegawcze. Biała Księga z 2006 r. traktowała użycie siły militarnej głównie jako element wspierający szerokie zaangażowanie cywilne⁶. Świadectwem tego ograniczenia była – w okresie prezydentury – skromna agenda w sprawie ESDP, skoncentrowana jedynie na implementacji tego, co uzgodniono wcześniej. Rząd Merkel traktował sprawę rozbudowy ESDP ostrożnie, nie podejmując zbyt ambitnych działań. Wyraźniejszymi sukcesami były osiągnięcie gotowości bojowej przez przeznaczone do koordynowania instrumentów wojskowych i cywilnych centrum operacyjne UE w Brukseli oraz zaktywizowanie wysiłków na rzecz tworzenia grup bojowych. RFN poświadczyła swoje zaangażowanie w rozbudowę ESDP, m.in. przyjmując kierowniczą rolę w operacji nadzorowania wyborów parlamentarnych w Kinszasie w drugiej połowie 2006 r. (EU RD Congo) czy uczestnicząc od 2008 r. w morskiej operacji Atalanta na Oceanie Indyjskim (choć nie wzięła udziału w lansowanej przez Francję misji w Czadzie).

Podsumowanie

Polityka bezpieczeństwa rządu Wielkiej Koalicji nie była naznaczona ani fundamentalną transformacją, ani też pełną kontynuacją kursu poprzedniej koalicji SPD/Zieloni. Zmiana dotyczyła stosunków transatlantyckich, czyli przychylniejszego nastawienia rządu Merkel do USA. Natomiast o ciągłości świadczył utrzymujący się sceptycyzm wobec użycia siły militarnej w rozwiązywaniu konfliktów międzynarodowych i chęć unikania udziału w operacjach wymagających zaangażowania bojowego, przy jednoczesnym artykułowaniu strategii kooperacji i poszerzonego bezpieczeństwa. Ostrożne podejście rządu Wielkiej Koalicji w sprawie udziału Bundeswehry w ISAF wynikało z potrzeby zachowania równowagi między sceptyczną opinią publiczną w Niemczech, kulturowymi preferencjami dla działań cywilnych,

⁶ Weißbuch 2006 zur Sicherheitspolitik der Bundesrepublik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr, hrsg. Bundesministerium der Verteidigung 2006.

a oczekiwaniami sojuszników domagających się większego udziału militarnego RFN. Koincydencja obu tych uwarunkowań stale powodowała, że od momentu zjednoczenia każdemu rządowi niemieckiemu, a w szczególności rządowi Merkel, trudno było prowadzić spójną politykę bezpieczeństwa, i co więcej, zapewnić Niemcom rolę współlidera zachodniego sojuszu czy też przodującą rolę w ESDP.

Dystrykt Brčko¹ Bośni i Hercegowiny jako gwarant pokoju i bezpieczeństwa na Bałkanach Zachodnich

Republika Bośni i Hercegowiny należy obecnie do grona tych państw, które w latach 90. XX stulecia wyodrębniły się z federacji jugosłowiańskiej. Obok Republiki Słowenii, Republiki Chorwacji, Republiki Macedonii, Republiki Serbii, Republiki Czarnogóry oraz Republiki Kosowo jest państwem, któremu przyszło się zmagać jednocześnie z trzema równoległe zachodzącymi procesami: tworzeniem własnej państwowości, transformacją ustrojową, a także z dotkliwym zapóźnieniem gospodarczym (trzecia najuboższa republika pojugosłowiańska² po Kosowie i Macedonii).

Celem referatu była próba odpowiedzi na pytanie, czy i w jakim stopniu utworzony na mocy porozumienia z Dayton Dystrykt Brčko BiH³ może być uznany

¹ Nazewnictwem nazw geograficznych z obszaru m.in. Bośni i Hercegowiny zajmowała się Komisja Standaryzacji Nazw Geograficznych poza Granicami RP. Jedno z jej posiedzeń (34 z kolei) odbyło się 24 października 2007 r. w gmachu Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii w Warszawie przy ul. Wspólnej 2. Sporządzono z niego protokół, w którym czytamy m.in.: „Komisja przez aklamację postanowiła przyjąć nazwy Federacja Bośni i Hercegowiny oraz Republika Serbska dla jednostek administracyjnych. Wątpliwości wzbudziła natomiast propozycja wprowadzenia egzonimu Dystrykt Brcka. Po dyskusji postanowiono przez aklamację przyjąć nazwę w formie Dystrykt Brčko, jednocześnie wprowadzając egzonim dla miasta Brčko”, www.gugik.gov.pl/komisja/pliki/protokol_ksng/protokol_ksng-34_posiedzenie.pdf (11.11.2009).

² Aktualne (pochodzące z II kwartału 2009 r.) główne wskaźniki ekonomiczne: PKB (mld euro) 12,3; ludność (mln) 3,9; PKB *per capita* (euro) 3187; PKB (w cenach stałych) –3,0; eksport (wartości realne) –10,0; import (wartości realne) –26,0; inflacja 1,0; wynagrodzenie miesięczne nominalne (euro) 570; stopa bezrobocia (%) 44,0; rezerwy walutowe (mld euro) 2,6; kurs wymiany średni w stosunku do dolara 1,51; kurs wymiany średni w stosunku do euro 1,96. Powyższe dane przytoczono za: www.research-pmr.com/pl/O_PMR_research/Gdzie_dzialamy/Bosnia_i_Herce (11.11.2009).

³ High Representative's Decision on the Establishment of the Brcko District of Bosnia and Herzegovina, Decision 1: The Brcko District of Bosnia and Herzegovina shall be cre-

za gwaranta stabilizacji, zarówno na obszarze Bośni i Hercegowiny, jak i szerzej, w regionie Bałkanów Zachodnich⁴.

Przypomnieć tu należy, że w latach 1941–1945 Bośnia i Hercegowina należała do profaszystowskiego Niezależnego Państwa Chorwackiego (Nezavisna država Hrvatska). Po II wojnie światowej Bośnia i Hercegowina została uznana na mocy Konstytucji Socjalistycznej Federacyjnej Republiki Jugosławii z 1963 r. za jedną z republik związkowych SFRJ. Ważnym ustaleniem, bynajmniej nieobojętnym dla dalszych losów tej republiki, było uznanie w 1971 r. Muzułmanów⁵ za odrębną grupę narodową, co zostało zresztą odnotowane w ustawie zasadniczej SFRJ z 1974 r. W przekonaniu pomysłodawców federacji jugosłowiańskiej (E. Kardelj, J. Broz-Tito) taka decyzja wpłynąć miała na załagodzenie sporu serbsko-chorwackiego, a tak naprawdę sporu terytorialnego o Bośnię i Hercegowinę. Co więcej, chodziło także o wyciszenie odradzających się zwłaszcza w latach 70. XX w. tendencji nacjonalistycznych, artykułowanych niemal z równą siłą zarówno przez Chorwatów, jak i Serbów. Już bowiem w latach 60. dla tej republiki charakterystyczne były silne postawy separatystyczne, wyrażane przede wszystkim przez ludność muzułmańską, której *idée fixe* już wtedy stały się decentralizacja w ramach federacji jugosłowiańskiej i wyłączenie się z republik ościennych⁶. Jeszcze przed finalnym wydzieleniem się z łona federacji jugosłowiańskiej, bo w maju 1991 r., parlament Bośni i Hercegowiny, przy znacznej dominacji deputowanych muzułmańskich i mocnym wsparciu przedstawicieli Chorwatów, ogłosił *Deklarację o suwerenności republiki*. Fakt ten spotkał się z niemal natychmiastową reakcją Serbów, którzy zgodni byli co do tego, że obszar Bośni i Hercegowiny powinien zostać przyłączony do federacji jugosłowiańskiej. Pomysł ten z oczywistych względów nie mógł się spotkać z poparciem Chorwatów, a tym bardziej Muzułmanów, dla których o wiele istotniejsza okazała się integralność wewnętrzna republiki.

Działaniami poprzedzającymi całkowite usamodzielnienie się Bośni i Hercegowiny były wydarzenia, które wyraźnie świadczyły o uporczywym trwaniu przy „swoim”. I tak w styczniu 1992 r. Serbowie bośniaccy powołali własny parlament, który proklamował utworzenie Republiki Serbskiej Bośni i Hercegowiny, nieuzna-

ated, as further specified in the Order of the Supervisor and Deputy High Representative for Brcko dated March 8, 2000 and the Statute of the Brcko District of Bosnia and Herzegovina (hereinafter “the Statute”), www.ohr.int/ohr-offices/brcko/arbitration/default.asp?contentid=5265 (30.10.2009).

⁴ Bałkany Zachodnie (Albania, Bośnia i Hercegowina, Bułgaria, Chorwacja, Czarnogóra, Grecja, Macedonia, Serbia oraz część Turcji).

⁵ Od tego momentu przyjęto pisownię Muzułmanin (dla przedstawicieli tej grupy etnicznej) dużą literą.

⁶ Patrz szerzej: J. Paszkiewicz, *Bośnia i Hercegowina*, [w:] *Vademecum Bałkanisty lata 500–2007*, red. I. Czamańska, Z. Pentek, Poznań 2009, s. 93–94.

jącej władz w Sarajewie⁷. W tym samym roku, 6 kwietnia rozpoczęły się zaciekle walki o stolicę republiki – Sarajewo. Wsparcie sił Republiki Serbskiej Bośni i Hercegowiny przez zdominowaną przez Serbów Federacyjną Armię Jugosłowiańską oraz oddziały paramilitarne z Serbii pozwoliło na przejście kontroli w 1992 r. niemal nad 70% terytorium tej republiki. Nieco później, bo w sierpniu 1993 r., w części południowo-zachodniej terytorium Chorwaci proklamowali Republikę Herceg-Bośni⁸. Efektem braku konsensusu było urzędowanie przez Serbów w miejscowości Pale, a Chorwatów w Mostarze. Dwa lata od rozpoczęcia sporu (faktycznie po dwuletniej wojnie), bo w marcu 1994 r., Chorwaci i Muzułmanie utworzyli Federację Muzułmańsko-Chorwacką – stało się tak po szczególnie silnej presji międzynarodowej. Do wyciszenia zaistniałego sporu doszło za przyczyną porozumienia w Dayton⁹, kończącego trzyipółletnią traumatyczną wojnę domową.

⁷ Serbowie zbojkotowali referendum 29 lutego 1992 r. w sprawie niepodległości republiki, w wyniku którego prezydent Alija Izetbegović ogłosił niepodległość republiki. Została ona uznana przez państwa EWG oraz USA w kwietniu tego samego roku. Szerzej na ten temat pisałam już wcześniej w książce *Państwa pojugosłowiańskie. Szkice politologiczne*, Kraków 2007, s. 136–148. Por. też: J. Paszkiewicz, *Bośnia...*, s. 94.

⁸ Działaniom wojennym towarzyszą czystki etniczne, masowe mordy, wysiedlenia, które były udziałem niemal wszystkich zaangażowanych w konflikcie stron (Serbów, Chorwatów, Muzułmanów). Nawet ustanowienie w maju 1993 r. przez ONZ „stref bezpieczeństwa”, obejmujących obszary Sarajewa, Tuzli, Srebrenicy, Bihacia, Żepie i Gorazde, i rozmieszczenie tam sił pokojowych ONZ (których mandat nie przewidywał jednak użycia broni w żadnym przypadku), nie wstrzymało zacieklej walk o podział kraju i masakr ludności, szczególnie Muzułmanów, czego dowodem może być największa od zakończenia II wojny światowej masakra ludności w Srebrenicy. W wyniku trwającej trzy i pół roku wojny w Bośni i Hercegowinie zginęło ponad 200 tys. osób, a ponad połowa ludności posiada dziś status uchodźców. Szacuje się też, że ok. 130 tys. Muzułmanów było więzionych w nieludzkich warunkach w obozach zakładanych przez Serbów. Ocenia się, że w Bośni i Hercegowinie funkcjonowało ponad 200 takich obozów. Za: www.unic.un.org.pl/jugoslavia/index.php?id=wojna_w_bosni_i_hercegowinie (strona opracowana przez Ośrodek Informacji ONZ w Warszawie na podstawie materiałów ONZ, listopad 2005 r.) (17.11.2009).

⁹ Od 1 do 21 listopada 1995 r. trwała konferencja pokojowa w Dayton (Ohio, USA), na której prezydenci Bośni, Serbii i Chorwacji oraz reprezentanci społeczności międzynarodowej ustalali warunki pokoju, a także zdecydowali o przyszłości Bośni i Hercegowiny. Rokowania toczyły się w bazie amerykańskich sił powietrznych Wright – Patterson. Brali w nich udział: prezydent Serbii Slobodan Miloszević, prezydent Chorwacji Franjo Tuđman, prezydent Bośni i Hercegowiny Alija Izetbegović. Negocjatorami ze strony USA byli: Richard Holbrooke i gen. Wesley Clark. Formalnie porozumienie pokojowe zostało podpisane w Paryżu 14 grudnia 1995 r. i zakończyło trwającą wojnę na tym obszarze. Zob. m.in.: www.unic.un.org.pl/jugoslavia/index.php?id=wojna_w_bosni_i_hercegowinie (19.11.2009).

W zawartym porozumieniu strony przystały na luźną federację dwóch entytetów: Republiki Serbskiej i Federacji Bośni i Hercegowiny (w składzie muzułmańscy Bośniacy – zwani Boszniakami – i Chorwaci) oraz Dystryktu Brčko, który będąc podległym bezpośrednio rządowi centralnemu, wyposażony został jednak w gwarancję zachowania szerokiej autonomii. Wtedy zgodzono się też, że najważniejszą wspólną instytucją na poziomie centralnym będzie Prezydium Bośni i Hercegowiny, w którym zasiadać będą przedstawiciele trzech narodów państwowych (wedle przyjętego parytetu: jeden Serb, jeden Chorwat i jeden Bośniak/Boszniak). Na mocy wspomnianego postanowienia z Dayton misję pokojowego sprawowania pieczy nad ładem pokojowym w tej republice powierzono wysokiemu przedstawicielowi¹⁰, który począwszy od 2005 r. łączy przydzieloną mu funkcję ze stanowiskiem specjalnego przedstawiciela Unii Europejskiej. Należy w tym miejscu zaznaczyć, że osobę na to łączone stanowisko desygnuje Rada ds. Implementacji Pokoju w Bośni. Wspomniana Rada jest organem kolegialnym, w skład której wchodzi przedstawiciele kilkunastu państw oraz kilkunastu organizacji międzynarodowych¹¹.

Obecna Republika Bośni i Hercegowiny jest federacyjną republiką parlamentarną, cechującą się wielopartyjnością¹², której specyfika wciąż jeszcze zasadza się na artykułowaniu przez członków należących do określonej siły politycznej partykularnych interesów pojedynczych narodów. W składzie dwuizbowego Zgromadzenia Parlamentarnego odnajdujemy Izbę Reprezentantów (Predstavnički Dom) i Izbę Narodów (Dom naroda). Kolegialne ciało prezydenckie złożone jest z rotacyjnie wybieranych trzech członków prezydencji wedle wspomnianego już parytetu (Serb, Chorwat i Boszniak)¹³. Republika Bośni i Hercegowiny jest państwem należącym zarówno do ONZ, jak i Rady Europy, obecnie czyni nawet starania o przyjęcie do grona

¹⁰ Funkcję wysokiego przedstawiciela w BiH pełnili: Carl Bildt (Szwecja) w latach 1995–1997, Carlos Westendorp (Hiszpania) w latach 1997–1999, Wolfgang Petritsch (Austria) w latach 1999–2002, Paddy Ashdown (Wielka Brytania) w latach 2002–2006, Christian Schwarz-Schilling (Niemcy) w latach 2006–2007, od 2007 r. do chwili obecnej Miroslav Lajczak, przedstawiciel Słowacji. Z tego też powodu Słowacja jest przeciwna uznaniu Kosowa za samodzielne państwo wyodrębnione z Republiki Serbii (nie należy jej mylić z Republiką Serbską w BiH).

¹¹ Zob. www.osw.waw.pl/pub/BiuletynOSW/2007/11/071107/best01.htm (19.11.2009).

¹² Zarówno wyniki wyborów parlamentarnych, jak i prezydenckich jednoznacznie ujawniają poparcie dla trzech ugrupowań mających charakter etniczny: Serbskiej Partii Demokratycznej (SDS), Muzułmańskiej Partii Akcji Demokratycznej (SDA) i Chorwackiej Wspólnoty Demokratycznej (HDZ).

¹³ Każdy z nich sprawuje urząd przez osiem miesięcy w ciągu swojej czteroletniej kadencji. Trzej członkowie prezydencji wybierani są bezpośrednio w wyborach powszechnych. Wprowadzono zakaz sprawowania funkcji państwowych przez zbrodniarzy wojennych i zobowiązano strony porozumienia z Dayton do nawiązania, jak to nazwano, „specjalnych stosunków” między Bośnią i Hercegowiną a krajami ościennymi – wtedy jeszcze: Jugosławią (Serbia i Czarnogóra) oraz Chorwacją.

państw Unii Europejskiej. Wymaga to jednak przeprowadzenia reformy konstytucyjnej oraz ujednoczenia struktur policji (na wzór scentralizowanej służby policyjnej), co w przypadku tej multietnicznej republiki jest skomplikowane i przez to trudne.

Samodzielność Republiki Bośni i Hercegowiny oraz jej administracyjny podział, zostały wzmocnione przez zapis art. 1 pkt 3 Konstytucji Bośni i Hercegowiny z 14 grudnia 1995 r. Zgodnie z ustawą, te dwie jednostki są strukturami państwowo-narodowymi, które tworząc luźny związek (federację), dysponują bardzo szerokim zakresem autonomii w sprawach wewnętrznych (mają własny aparat państwowy), posiadają też atrybuty niepodległych i suwerennych podmiotów administracyjnych Republiki BiH – z wyjątkiem prowadzenia samodzielnie polityki zagranicznej, prawa do własnej polityki monetarnej i celnej, bo te zarezerwowane zostały dla rządu centralnego. Będąc niezależnymi organizmami terytorialno-politycznymi, posiadają też własne ustawy zasadnicze, oddzielny aparat państwowy, policję i armię¹⁴. Na terytorium Bośni i Hercegowiny w konstytucyjnej jednostce Republiki Serbskiej został utworzony Dystrykt Brčko, który jest jej autonomiczną częścią, zachowując jednocześnie pełną niezależność, zwłaszcza w zakresie zarządzania własnym obszarem. Dystrykt ten dysponuje samodzielnym budżetem, ma też własne władze lokalne, niezależne od centrum administracyjnego Republiki Serbskiej w Banja Luka¹⁵. Podobnie zresztą do innych jednostek Bośni i Hercegowiny pozostaje pod nadzorem międzynarodowym. W zawartym w Dayton w 1995 r. porozumieniu uregulowano także status prawny miejscowości Brčko.

Brčko leżące nad rzeką Sawą w północno-wschodniej części Republiki Serbskiej wchodzi obecnie w skład Republiki Bośni i Hercegowiny. Należy przypomnieć, że jeszcze przed rozpoczęciem działań wojennych Brčko zamieszkiwali głównie Muzułmanie, jednak nieco później, w wyniku zacieklej walk na tym terenie (koniec 1991 r.), obszar ten zajęty został przez ludność serbską¹⁶. Genezę konfliktu w Bośni i Hercegowinie należy jednak wywieść z miasta Brčko (wtedy jeszcze nieposiadającego statusu dystryktu). To tu najbardziej zaciekle walczyli między sobą Serbowie, Muzułmanie i Chorwaci. To tu, na stosunkowo niewielkim obszarze, dochodziło do prześladowań, przede wszystkim ludności muzułmańskiej, którą osadzano w więzieniach (np. więzienie Luka Port, w którym przetrzymywano w nieludzkich warunkach

¹⁴ W. Dziak, *Bośnia i Hercegowina*, [w:] *Europa Środkowo-Wschodnia 1994–1995. Rocznik IV–V*, red. J. Baltaziuk, Warszawa 1997, s. 57.

¹⁵ Zgodnie z zapisem art. 9 Konstytucji Republiki Serbskiej z 28 lutego 1992 r. Banja Luka jest centrum administracyjnym (siedzibą najważniejszych władz państwowych), natomiast Sarajewo stolicą tejże Republiki. Por. też: W. Konarski, A. Koseski, *Balkany. Etnokulturowe podłoże konfliktów*, Pułtusk 2006, s. 157.

¹⁶ *Effects of the War on the Brcko Area*, [w:] *Brcko Arbitral Tribunal for Dispute Over the Inter-Entity Boundary in Brcko Area*, 05.03.1999, www.ohr.int/ohr-offices/brcko/arbitration/default.asp?content_id=5327 (15.11.2009).

5 tys. więźniów)¹⁷. Wydarzenia, które miały miejsce na tym obszarze, przekonują, że gmina Brčko była wyjątkowym tygłem bliskiego, ale niechętnego sobie sąsiedztwa wszystkich zwaśnionych narodowości. Wzajemne anse bardzo szybko dały o sobie znać – jeszcze przed ogłoszeniem niepodległości przez parlament Bośni i Hercegowiny. To stąd właśnie wyszedł pierwszy sygnał do wzniesienia ludobójczej wojny domowej w Bośni i Hercegowinie. Dlatego też nie dziwi szczególny nadzór nad tym obszarem zainteresowanych pokojem środowisk międzynarodowych. Pamiętać należy, że niemal natychmiast po ustaniu działań wojennych wobec tych terenów roszczenia wysuwały zarówno Federacja Muzułmańsko-Chorwacka, jak i sama Republika Serbska¹⁸. Zgodnie z Aneks 2 do Generalnego porozumienia ramowego o pokoju w Bośni i Hercegowinie, rozwiązanie problemu strefy wokół miejscowości Brčko oraz określenie jego przynależności miały nastąpić po arbitrażu przeprowadzonym przez prezydenta Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości – w ciągu sześciu miesięcy od podpisania porozumienia pokojowego.

Jak się jednak okazało, realizacja tego punktu porozumienia była niemożliwa. Z różnych przyczyn przesuwano w czasie zajęcie się tym spornym problemem. Dopiero w 1999 r. międzynarodowa komisja pod przewodnictwem amerykańskiego dyplomaty Roberta Owena podjęła długo oczekiwane decyzje w tej sprawie. Jak już zostało wspomniane, do zawiadywania tym obszarem aspirowali z jednej strony Muzułmanie i Chorwaci z Federacji Muzułmańsko-Chorwackiej, z drugiej zaś Serbowie z Republiki Serbskiej, którzy twierdzili, że to oni powinni mieć zagwarantowane prawa do tego obszaru. Wskazywano również na fakt, że obszar ten jest ważny strategicznie, bowiem łączy dwie części Republiki Serbskiej, część wschodnią z częścią zachodnią. Spór postanowiono przerwać postanowieniem utworzenia dystryktu w strefie miejscowości Brčko. Miał być to obszar wyjęty spod administracji obu zwaśnionych jednostek Bośni i Hercegowiny. Decyzja taka niemal natychmiast wzniciła liczne protesty, podnoszone głównie przez Serbów. Dopuszczali się na przykład akcji bojkotujących wspólne instytucje państwowe. Znane są nawet przypadki świadczące o wyraźnym prezentowaniu takiej postawy (np. nieprzyjęciu oferowanych stanowisk przez polityków). Jednym z najbardziej aktualnych przykładów, bo pochodzącym z 24 września 2009 r., świadczącym o wzmocnieniu kontroli władz centralnych nad Dystryktem jest m.in. decyzja zarządcy Dystryktu Brčko z ramienia wspólnoty międzynarodowej, Amerykanina Raffiego Gregoriana, o wprowadzeniu rozporządzenia, w myśl którego w przypadku jakiegokolwiek zmiany statusu Elektroprijetnosti (jego podziału lub likwidacji) aktywa i nieruchomości firmy znajdujące się na terenie Brčka stają się własnością Dystryktu¹⁹. Decyzja ta spotkała się z ostrą

¹⁷ Więźniowie przetrzymywani byli tam od maja do sierpnia 1992 r. Zob. *Effects of the on the Brcko Area...*, pkt 50.

¹⁸ W. Dziak, *Bośnia i Hercegowina...*, s. 261.

¹⁹ Za: www.osw.waw.pl/pub/BiuletynOSW/2009/0909/090930/best02.htm (19.11.2009).

krytyką premiera Republiki Serbskiej M. Dodika. Rząd Republiki Serbskiej 8 marca 1999 r. wezwał parlament do odrzucenia decyzji wspólnoty międzynarodowej, która przyznawała miejscowości Brzcko status obszaru neutralnego. Ostateczne rozstrzygnięcie kwestii usatysfakcjonowało jednak Republikę Serbską.

Utworzony w 1999 r. Dystrykt Brzcko ma powierzchnię równą 208 km². Jego obszar zamieszkują Boszniacy (45%), Chorwaci (25%) i Serbowie (20%)²⁰. Dystrykt ma szeroki zakres autonomii, dysponuje też własnym budżetem i niezależnymi od centrum administracyjnego w Banja Luce władzami lokalnymi. Statut Dystryktu Brzcko Bośni i Hercegowiny, pochodzący z 8 marca 1999 r., określa strukturę, zadania, zakres i sposób działania funkcjonujących na jego obszarze organów i instytucji. System organów w tym Dystrykcie oparty został na zasadzie trójpodziału władzy według Monteskiusza. Kompetencje władzy legislacyjnej powierzone zostały Zgromadzeniu (parlamentowi), uprawnienia egzekutywy rządowi, natomiast władza sądownicza pozostaje w gestii sądów. Zgromadzenie składa się z 29 deputowanych, którzy są wybierani w powszechnych, wolnych, uczciwych, bezpośrednich i tajnych wyborach, na czteroletnią kadencję (art. 24 Statutu). Należy w tym miejscu zaznaczyć, że wymogiem statutowym podejmowanych przez organ ustawodawczy decyzji jest udział w obradach większości deputowanych, kworum wynosi 15 deputowanych. Zgromadzenie podejmuje decyzje większością zwykłą obecnych, biorących udział w głosowaniu deputowanych, z wyjątkiem takich decyzji, dla których wymagana jest kwalifikowana większość głosów. Deputowani wchodzący w skład Zgromadzenia nie ponoszą odpowiedzialności karnej ani cywilnej za wykonywanie zadań mieszczących się w ich obowiązkach. Zgromadzenie uchwała swój wewnętrzny regulamin, wybiera też ze swego grona przewodniczącego i wiceprzewodniczącego, co czyni na pierwszym posiedzeniu Zgromadzenia. Takie posiedzenie winno być zwołane w terminie czternastu dni od daty ogłoszenia wyników wyborów. Zgromadzenie jest zobligowane do tego, by obradować co najmniej dwa razy w miesiącu. Przewiduje się nadto zwoływanie nadzwyczajnego posiedzenia, które może być zarządzane przez prezydenta z jego własnej inicjatywy bądź na pisemny wniosek co najmniej pięciu radnych. W ramach Zgromadzenia działają komisje złożone z członków, których zobowiązuje się do przygotowywania projektów aktów prawnych oraz pełnienia statutowych obowiązków (art. 35 Statutu). Za jedną z głównych funkcji Zgromadzenia uznaje się typową dla legislatury funkcję ustawodawczą. Inicjatywa ustawodawcza należy do każdego deputowanego oraz do burmistrza. Będąc organem ustawodawczym, określa on profil polityki Dystryktu, przyjmuje jego Statut, budżet oraz wszelkie inne akty prawne. Pełniąc także właściwą dla tego typu organu funkcję kreatywną – powołuje przewodniczącego

²⁰ Skład etniczny regionu Brzcko w roku 1991 przedstawiał się następująco: Bośniacy 45%, Chorwaci 25%, Serbowie 21%, „Jugosłowianie” 6%, inni 3%. Przytoczone tu dane za źródłami internetowymi: www.wapedia.mobi/pl/Dystrykt_Brzcko; www.wikimapia.org/86111/pl/Dystrykt-Brzcko (10.11.2009).

i wiceprzewodniczącego Zgromadzenia, burmistrza i innych urzędników (funkcyjnych; art. 9 Statutu).

Do organów władzy wykonawczej w Dystrykcie zalicza się rząd, w skład którego wchodzi burmistrz oraz szefowie poszczególnych departamentów (art. 46 Statutu). Kandydatury na urząd burmistrza mogą zgłaszać jedynie deputowani ze swojego grona. Burmistrz jest wybierany przez Zgromadzenie, jeśli na jego osobę zgłasza większość 3/5 ustawowej liczby członków. W gestii burmistrza pozostawiono decyzje o składzie rządu, ustalane wedle obowiązującego parytetu zróżnicowania narodowościowego występującego na obszarze Dystryktu (art. 48 Statutu). Członkowie rządu odpowiadają za pełnienie swych funkcji przed burmistrzem, który dysponuje prawem i desygnowania oraz orzekania o ich dymisji. Zadaniem burmistrza, określonymi w Statucie Dystryktu, są: wdrażanie w życie prawa Bośni i Hercegowiny i Dystryktu, zarządzanie Dystryktem, powoływanie, awansowanie, odwoływanie urzędników publicznych zgodnie z literą prawa, a ponadto przygotowywanie projektów aktów prawnych podlegających debacie w Zgromadzeniu, w tym rocznego budżetu Dystryktu oraz składanie sprawozdań z wykonanych działalności i przedkładanie ich Zgromadzeniu (art. 50 Statutu).

Trzecią w kolejności władzę w Dystrykcie sprawuje niezależne sądownictwo. W skład władzy sądowniczej wchodzi Sąd Pierwszej Instancji i Sąd Apelacyjny (art. 62 Statutu).

W Dystrykcie działa policja, pilnująca porządku i bezpieczeństwa wszystkich osób znajdujących się w jego obrębie. Funkcjonowanie tej służby ma się odbywać z przestrzeganiem praw człowieka i podstawowych wolności, zagwarantowanych w nadrzędnym akcie prawnym – Konstytucji Republiki Bośni i Hercegowiny z 14 grudnia 1995 r. (art. 58–59 Statutu).

Na terenie Republiki Bośni i Hercegowiny wciąż pokoju strzeże 2,5 tys. żołnierzy EUFOR²¹ i policjantów z unijnej misji policyjnej. Należy też przypomnieć, że zaledwie kilka dni po podpisaniu układu w Paryżu swoją misję wojskową w Bośni i Hercegowinie zakończyły międzynarodowe siły ONZ UNPROFOR²², zastąpione przez wojska IFOR (Implementation Force), pozostające pod dowództwem NATO. Stało się tak z upoważnienia Rady Bezpieczeństwa ONZ. Do głównych zadań IFOR należało zrealizowanie planu pokojowego dotyczącego Bośni i Hercegowiny. W skład tych sił prócz wojsk NATO wchodziły też jednostki państw uczestniczących w programie „Partnerstwo dla pokoju i państw nieeuropejskich”²³. W 1996 r.

²¹ European Union Force in Bosnia and Herzegovina – to siły europejskie pełniące misję od 2004 r., po przejściu jej od NATO. W misji tej uczestniczą 22 państwa UE i 11 państw spoza Wspólnoty. Więcej na ten temat zob. J. Wilczak, *Teraz Bośnia?*, „Polityka” 2008, nr 11, s. 50, www.archiwum.polityka.pl/art/teraz-bosnia,357602.html (19.11.2009).

²² United Nations Protection Force – Siły Ochronne Organizacji Narodów Zjednoczonych.

²³ Egipt, Malezja i Pakistan; w składzie IFOR, na mocy odrębnej umowy, znalazły się także oddziały rosyjskie.

Rada Północnoatlantycka podjęła decyzję o rozpoczęciu w Bośni i Hercegowinie kolejnej długookresowej misji pokojowej i stabilizacyjnej z udziałem międzynarodowych sił SFOR (w 2004 r. zastąpiono je wojskami EUFOR, które nadzoruje Unia Europejska).

Pełnienie misji pokojowej przez siły międzynarodowe ma wyciszyć wzajemną niechęć w multietnicznej, luźnej federacji, w tym także w Dystrykcie Brzcko – w którym jak w soczewce skupione są bardzo blisko, gdyż na obszarze zaledwie kilkuset kilometrów kwadratowych, narodowości. Widać wyraźnie, że Serbowie i Chorwaci bardzo niechętnie współpracują z Boszniakami, gdyż cechują ich wyraźne postawy irredentystyczne. Boszniacy natomiast dążą do utrzymania za wszelką cenę swojej państwowości. Bośnia bowiem wciąż jeszcze nie stanowi spójnego państwa, ciągle ostre są tu granice między częścią serbską i muzułmańsko-chorwacką.

Nacjonalizmy etniczne, wbrew intencjom organizacji międzynarodowych nadzorujących Bośnię i Hercegowinę, wzmacniają kontrowersje wokół zbrodni popełnionych podczas wojny 1992–1995²⁴, a także zupełnie odmienne postrzeganie rzeczywistości (*status quo*), związane z rozumieniem prawa do samodzielności tych dwóch jednostek administracyjnych i Dystryktu. W Bośni i Hercegowinie działają dwie niezależne policje, odrębna dla chorwacko-muzułmańskiej Federacji i dla Republiki Serbskiej oraz autonomiczna dla Dystryktu Brzcko; własną służbę policyjną wciąż też posiada każdy z dziesięciu kantonów²⁵. Według szefa Europejskiej Misji Policyjnej w Bośni (EUPM), policja powinna być symbolem jedności państwa, w przeciwnym wypadku zacierają się kompetencje, odpowiedzialność i trudno o podległość służbową. Władze Republiki Serbskiej natomiast nie chcą się zgodzić na reformę policji, gdyż rezygnacja z własnej policji oznacza utratę ostatniego atrybutu samodzielności, co zostało zagwarantowane w traktacie z Dayton²⁶.

Poważny niepokój z powodu nierozwiązania tych problemów przebija z uchwalonej 24 kwietnia 2008 r. rezolucji Parlamentu Europejskiego w sprawie sytuacji w Bośni i Hercegowinie. W dokumencie tym stwierdzono m.in., że Parlament Europejski przyjął wspólne oświadczenie w sprawie reformy konstytucyjnej, własności państwowej, spisu ludności i Dystryktu Brzcko, wydanej w miejscowości Prud

²⁴ W lutym 2006 r. w Hadze rozpoczęto proces, w którym władze Bośni i Hercegowiny oskarżyły Serbię o zbrodnię ludobójstwa, domagając się 100 mld dolarów odszkodowania. Jeszcze w lipcu tego samego roku wszczęto proces w sprawie masakry Muzułmanów w Srebrenicy w 1995 r. Szacuje się, że z rąk Serbów zginęło wówczas ok. 8 tys. osób. W tej sprawie postawiono w stan oskarżenia siedmiu oficerów Armii Republiki Serbskiej Bośni i Hercegowiny. Na ten temat pisze m.in.: J. Paszkiewicz, *Bośnia i Hercegowina...*, s. 95.

²⁵ Centralnie zarządzane są tu tylko straż graniczna oraz wywiad i kontrwywiad SIPA, który ściga zbrodniarzy wojennych, walczy z terroryzmem i korupcją. Zob. J. Wilczak, *Teraz Bośnia?...*, s. 50.

²⁶ Bośnia i Hercegowina ma już wspólne wojsko, bank, walutę, hymn państwowy, paszporty, ujednolicono nawet tablice rejestracyjne samochodów.

8 listopada 2008 r. przez przywódców partii HDZ BiH (Chorwacka Wspólnota Demokratyczna), SDS (Serbska Partia Demokratyczna) i SDA (Partia Akcji Demokratycznej), uwzględnił też późniejsze spotkania w powyższych sprawach.

Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wydał opinię w sprawie „Stosunków między UE a Bośnią i Hercegowiną”, w której stwierdzono m.in., że „Bałkany Zachodnie stanowią jeden z najważniejszych priorytetów regionalnych polityki zagranicznej UE. Głównym celem Unii Europejskiej na Bałkanach Zachodnich jest zwiększenie stabilności i dobrobytu w regionie. Za równie ważne można uznać przygotowanie krajów Bałkanów Zachodnich do członkostwa w UE. By osiągnąć ten cel, Unia Europejska wykorzystuje specjalne instrumenty w ramach pomocy przedakcesyjnej”²⁷.

Dla państw UE jest to niezwykle ważny obszar, o który warto zabiegać, szczególnie dbając o zachowanie pokoju. Podstawą spełnienia tego celu jest stabilna sytuacja polityczna, zarówno w Bośni i Hercegowinie, jak i w całym regionie, a ta ciągle jest odległą przyszłością. Z tego też względu wielokrotnie przesuwano termin zakończenia misji Biura Wysokiego Przedstawiciela w tym kraju²⁸. Dopóki nie zostaną zagwarantowane, i to nie tylko w sferze prawnej, lecz zwłaszcza w praktyce, autonomiczne prawa każdego z podmiotów Republiki Bośni i Hercegowiny, w tym także, a może przede wszystkim, wciąż multietnicznego Dystryktu Brzko, dopóty istnieje poważne niebezpieczeństwo, że może się powtórzyć *casus* Kosowa – próba oderwania za wszelką cenę i stworzenia samodzielnych państw.

Niepokojące więc w tym kontekście wydają się działania wysokiego przedstawiciela wspólnoty międzynarodowej dla Bośni i Hercegowiny Valentina Inzko, który wyraźnie dąży do wzmocnienia instytucji centralnych Bośni i Hercegowiny, a zagrzałym przeciwnikiem takich decyzji jest obecny premier BiH Milorad Dodik, dbający o zachowanie autonomicznych kompetencji, w tym w kluczowym Dystrykcie Brzko. Prognozuje się nawet, że konfrontacja między Dodikiem i Inzko jest nieuchronna, a jej efekty zależne będą od pozycji wspólnoty międzynarodowej w Bośni i Hercegowinie. Wszelkie próby usunięcia premiera BiH z zajmowanego stanowiska nie rozwiążą sprawy, gdyż jego popularność jest tak duża, że nawet nie pełniąc prestiżowego stanowiska i tak zapewne wpływałby on na kształtowanie świadomości wśród ludności serbskiej, co mogłoby doprowadzić do eskalacji postaw separaty-

²⁷ Zob. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny w sprawie *Stosunków między UE a Bośnią i Hercegowiną. Rola społeczeństwa obywatelskiego*, Dz.U. UE C 317/15, 23.12.2009.

²⁸ W lutym 2008 r. Rada ds. Zaprowadzenia Pokoju postanowiła uzależnić zamknięcie tego urzędu od postępów Bośni i Hercegowiny w osiągnięciu pięciu szczegółowych celów (w tym zachęcenie do dialogu między różnymi grupami etnicznymi i wyznaniowymi oraz zwiększenie zasięgu współpracy, kontaktów i projektów wśród organizacji społeczeństwa obywatelskiego) oraz spełnieniu dwóch warunków (podpisania Układu o stabilizacji i stowarzyszeniu oraz osiągnięcia stabilnej sytuacji politycznej).

stycznych i wzmocnienia niezależności Republiki Serbskiej od Sarajewa. Międzynarodowe misje pokojowe wciąż wspomagają i dlatego pośrednio gwarantują pokój, zarówno w Dystrykcie Brzcko, w Bośni i Hercegowinie, jak i na obszarze Bałkanów Zachodnich. Układ pokojowy w Dayton zakończył wprawdzie największą traumę XX w., jednak ustrój polityczny tam zaprojektowany utrwalił odmienność dwóch entytetów i Dystryktu Brzcko, tym samym utrudniając racjonalne rządzenie. Stanowi to barierę zarówno w rozwoju kraju, jak i w jego rychłej integracji z Unią Europejską. Dystrykt Brzcko Bośni i Hercegowiny może być zatem uznany za gwaranta stabilizacji w regionie, choć, niestety, wciąż tylko i wyłącznie przy wydatnym udziale sprawowanych tam misji pokojowych.



Geschichte der Parteientwicklung in Deutschland von 1848 bis heute. Von Gesinnungsparteien zu postweltanschaulichen Interessengruppen

Einleitung

Die deutsche Parteiendemokratie zeigt gegenwärtig krisenhafte Phänomene: Die beiden ehemaligen „Volksparteien“ CDU und SPD schrumpfen, die drei kleineren, im Bundestag und in vielen Landtagen vertretenen Parteien (FDP, Die Grünen, Die Linke) wachsen,¹ Koalitionen gestalten sich als schwierig und unkalkulierbar. Die lebensweltlich-politischen Milieus sind längst zerbröckelt, weltanschauliche Differenzkriterien gibt es kaum noch. Diese „postmoderne“ Relativierung führt dazu, dass sich die Parteiprogramme aneinander immer mehr annähern und sich oft nur noch in marginalen Fragen unterscheiden. Partei-Images und Persönlichkeiten sollen stattdessen Differenzen, die es in der Sache kaum mehr gibt, symbolisieren. Enttäuscht und ratlos meiden immer mehr Wähler den Gang zur Urne, wie die deutschen Bundes- und Landtagswahlen des Jahres 2009 erneut bestätigt haben.

Im Ergebnis haben diese Wahlen das deutsche Parteiensystem grundlegend verändert: Mit der Implosion der SPD als Volkspartei konnte sich die CDU mit freilich nur 33,8 Prozent als einzige Volkspartei behaupten und geriert sich nun als „Hyperpartei [...], die versucht, auf möglichst allen Politikfeldern dauerhaft die Werte, Meinungen und kulturellen Dispositionen der Mehrheit zu vertreten.“² Aber die CDU schickt sich nicht nur an, die kulturelle Führung zu übernehmen, sondern sie ersetzt auch das traditionelle Links-Rechts-Lagersystem durch „eine Art Sonnensystem“³: Unter ihrer Führung sind – mit Ausnahme vielleicht der Linken – alle Koalitionen denkbar, und FDP

¹ Vgl. *Kleine Parteien im Aufwind. Zur Veränderung der deutschen Parteienlandschaft*, hrsg. U. Jun, H. Kreikenbom, V. Neu, Frankfurt am Main–New York 2006.

² So U. Bernd, *Schwarze Sonne*, „Die Zeit“, 10.12. 2009, S. 4.

³ AaO.

und SPD, aber auch Die Grünen konkurrieren miteinander um einen Platz an der Seite der CDU. Derweil besetzen die sich permanent modernisierenden Christdemokraten ohne eigentlich christliches Profil ein Politikfeld nach dem anderen; dabei achten sie sorgfältig darauf, sich nicht in überkommene Kategorien einordnen zu lassen. Eine offene Frage bleibt lediglich, wie lange die letzte Volkspartei CDU den Spagat vom rechten Rand bis zur linken Mitte durchhalten kann, ohne an dem einen oder anderen Ende dieses weiten Spektrums derart an Zustimmung zu verlieren, dass es zu ernsthaften Erosionserscheinungen kommt. Das gilt insbesondere für die vernachlässigten und abgedrängten Rechtskonservativen.⁴ Wie lange kann sich die CDU mit ihrem Anspruch, eine „Partei für alle Deutschen“ zu sein, in der Bevölkerung behaupten? Verliert sie an Zustimmung, platzt ihr Projekt „gesellschaftliche Konsensbildung“ an der überdehnten Offenhaltung nach allen Seiten hin oder auch an dem unstillbaren Vereinnahmungshunger auf alle denkbaren Themen, dann bricht dieses neue „Eine-Volkspartei-System“ ebenfalls zusammen, und Mehrheitsbildungen werden schwierig.

Vor diesem Hintergrund erscheint es besonders interessant, noch einmal die Geschichte des deutschen Parteiwesens Revue passieren zu lassen.

Die Entwicklung bis 1848⁵

Mit gewissen geographischen Einschränkungen kann man bereits in den beiden Jahrzehnten vor der Märzrevolution des Jahres 1848 von der Existenz von Parteien reden. Liberale und Konservative ließen sich ideenpolitisch nach Kräften der „Bewegung“ und Kräften der „Ordnung“, solchen des „Fortschritts“ und des „Stillstands“ unterscheiden.⁶ Oftmals verstärkten Klerikale,⁷ wenn auch in teilweise antietatistischer Weise, das „Ordnungslager“, das „Fortschrittslager“ differenzierte sich in Liberale und Sozialdemokraten aus. Die Entwicklung verlief von einem gouvernementalen Einparteiensystem zu einem oppositionellen Mehrparteiensystem, durch das nicht an der Regierung beteiligte gesellschaftliche Gruppierungen ihre Interessen gegen die herrschenden Eliten artikulierten.

⁴ Zur Entwicklung der Parteien rechts von der CDU vgl. H. Steglich, *Rechtsaußenparteien in Deutschland. Bedingungen ihres Erfolges und Scheiterns*, Göttingen 2010.

⁵ Vgl. hierzu und zum Folgenden K. Rohe, *Entwicklung der politischen Parteien und Parteiensysteme in Deutschland bis zum Jahre 1933*, [in:] *Parteiendemokratie in Deutschland*, hrsg. O. W. Gabriel, O. Niedermayer, R. Stöss, Bonn 2001, S. 39–58.

⁶ Vgl. W. Ribhegge, *Konservative Politik in Deutschland. Von der Französischen Revolution bis zur Gegenwart*, Darmstadt 1989; F. Bösch, *Das konservative Milieu. Vereinskultur und lokale Sammlungspolitik*, Göttingen 2002; D. Langewiesche, *Liberalismus in Deutschland*, Frankfurt am Main 1988.

⁷ Vgl. K.-E. Lönne, *Politischer Katholizismus im 19. Und 20. Jahrhundert*, Frankfurt am Main 1986.

Im Revolutionsjahr 1848/49 ließen die politischen Klubs – Konservative, politischer Katholizismus – dieser noch auf verschiedene Fraktionen verteilt –, gemäßigter Liberalismus, Demokraten und Arbeiterbewegung (die Arbeitervereine waren in den Parlamenten freilich noch nicht repräsentiert)⁸ – bereits *ansatzweise* ein fünfgliedriges Parteiensystem erkennen, das für spätere Stadien des deutschen Parteiwesens kennzeichnend werden sollte. Es hat freilich nicht nur Kontinuitäten, sondern auch schwere politische Umbrüche und Verwerfungen gegeben wie wir sehen werden.

Ideenpolitisch war der Konservatismus lange vor der Parteienbildung präsent. Er entstand als Reaktion auf den sich durchsetzenden absolutistischen Staat, gegen den er die Aufrechterhaltung einer vormodernen Zivilgesellschaft und die Herrschaftsstellung der Oberschichten behaupten wollte. In Deutschland war dieser Konservatismus im Wesentlichen vom lutherischen Protestantismus getragen. In diesem Milieu gab es einen partizipationsskeptischen Glauben an bürokratisch-bevormundende Verwaltungsformen, aber auch einen antiaufklärerischen, primär emanzipationsskeptischen Pietismus, der durch kirchliche Volkserziehung überkommene gesellschaftliche Strukturen konservieren wollte.

Als Antipode zu diesem Denken entwickelte sich ein proaufklärerischer Liberalismus, der gegen den Obrigkeitsstaat opponierte und sich als Verfassungs- und Partizipationsbewegung verstand. Dieser Ansatz musste nicht notwendig wirtschaftsliberale Positionen miteinbeziehen. Im weiteren Sinne meint Liberalismus eine allgemeine Emanzipationsbewegung, die auf verschiedene Inhalte – Kultur, Wirtschaft, Religion etc. – bezogen sein kann.

Transformationen zwischen 1848/49 und 1918

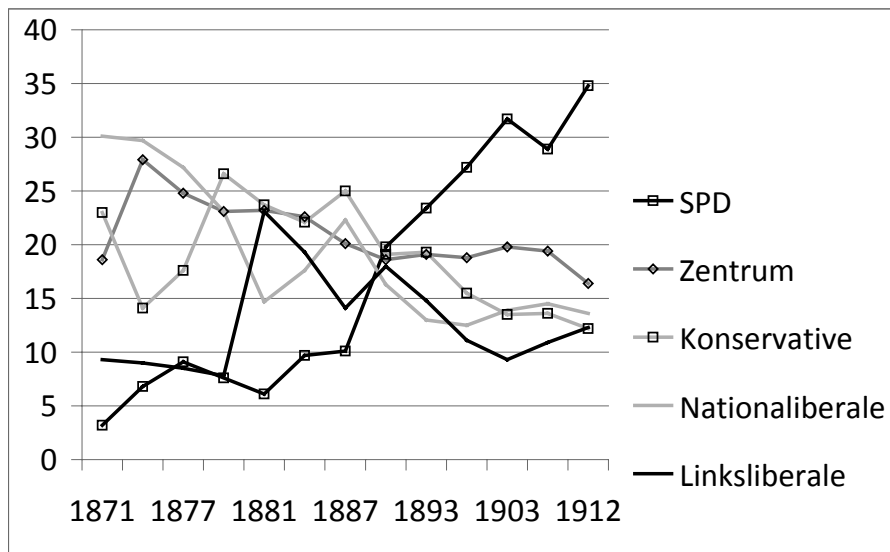
Im Revolutionsjahre 1848/49 kamen diese Bewegungen in verdichteter Weise zum Ausdruck. Dies ging mit einem gewaltigen Politisierungsschub einher, was an der hohen Wahlbeteiligung, aber auch an der rapiden Ausweitung des politischen Vereinswesens abzulesen war. Mindestens 75 Prozent der wahlberechtigten volljährigen Bevölkerung, jeder 12. Männliche Erwachsene, gehörte einem politischen Club an.

⁸ Vgl. D. Lehnert, *Sozialdemokratie zwischen Protestbewegung und Regierungspartei 1848 bis 1983*, Frankfurt am Main 1983; S. Miller, H. Potthoff, *Kleine Geschichte der SPD 1848–2002*, Bonn 2002; H. Grebing, *Geschichte der deutschen Arbeiterbewegung. Von der Revolution 1848 bis ins 21. Jahrhundert*, Berlin 2007.

Tabelle 1. Wahlergebnisse im Kaiserreich

Jahr	Natio- nal-libe- rale	Links- liberale	Konser- vative	Zentrum	SPD	Anti- semiten	Sonst.	Wahl- beteili- gung
1871	30,1	9,3	23,0	18,6	3,2	–	15,8	50,6
1874	29,7	9,0	14,1	27,9	6,8	–	12,4	60,8
1877	27,2	8,5	17,6	24,8	9,1	–	10,1	60,3
1878	23,1	7,8	26,6	23,1	7,6	–	9,0	63,1
1881	14,7	23,1	23,7	23,2	6,1	–	9,1	56,1
1884	17,6	19,3	22,1	22,6	9,7	–	8,7	60,3
1887	22,3	14,1	25,0	20,1	10,1	0,2	8,2	77,2
1890	16,3	18,0	19,1	18,6	19,8	0,7	8,6	71,2
1893	13,0	14,8	19,3	19,1	23,4	3,5	7,7	72,7
1898	12,5	11,1	15,5	18,8	27,2	3,3	10,6	67,7
1903	13,9	9,3	13,5	19,4	31,7	2,6	9,5	75,3
1907	14,5	10,9	13,6	19,4	28,9	3,9	8,8	84,3
1912	13,6	12,3	12,2	16,4	34,8	2,9	7,7	84,5

Schaubild 1. Wahlergebnisse im Kaiserreich



Zwischen Revolution und Reichsgründung kam es zu ersten Transformationen der Parteienlandschaft, wenn man von einer solchen überhaupt schon sprechen darf. 1861 gehörten frühere Demokraten zusammen mit den Liberalen zu den Gründern der Deutschen Fortschrittspartei. Andere Demokraten fand man später bei den Nationalliberalen. Das verbindende Element zwischen Demokraten und Nationalliberalen war ein antipartikularistischer deutscher Nationalismus. Die Veränderungen liegen vor allem darin begründet, dass der deutsche Liberalismus nicht nur kleindeutscher, sondern auch protestantischer und wirtschaftsliberaler wurde, als er das in seinen Anfängen gewesen war. Ein katholischer Politiker wie der Mainzer Bischof Wilhelm Emmanuel Freiherr von Ketteler meinte es mit einem neuen, gewissermaßen „preußischen“ Liberalismus zu tun zu haben, mit dem er nicht mehr kooperieren könne.⁹ Andererseits hatte auch der politische Katholizismus sein Gesicht verändert; er war „ultramontaner“ geworden – eine Entwicklung, die in den Revolutionsjahren noch nicht abzusehen war. 1866/67 differenzierte sich der Liberalismus in Preußen aus, indem sich vorwiegend Abgeordnete aus der Fortschrittspartei zur neuen Fraktion der nationalliberalen Partei zusammenschlossen. Zur gleichen Zeit zerfiel die konservative Partei im Streit um Bismarcks Deutschlandpolitik (Krieg gegen Österreich, Annexionen) in Altkonservative und Freikonservative Vereinigung. 1876 kam es dann zur Gründung der Deutschkonservativen Partei.

Der *politische Katholizismus* trat bei den Wahlen zum Norddeutschen Reichstag 1867 erst vereinzelt mit katholischen Kandidaten an; er hatte das Schock-Erlebnis von 1866 – die Niederlage Österreichs – noch nicht verarbeitet. Bei den preußischen Abgeordnetenhauswahlen 1870 und vor allem bei den Reichstagswahlen des Jahres 1871 trat der politische Katholizismus aber dann in breiter Front an und erzielte spektakuläre Wahlerfolge.¹⁰

Auch die *sozialistische Arbeiterbewegung* konstituierte sich in diesem Zeitraum als eigenständige Partei – 1863 wurde der Allgemeine Deutsche Arbeiterverein, 1869 die Sozialdemokratische Arbeiterpartei gegründet. Seit dem Gothaer Vereinigungsparteitag 1875 nannte sie sich Sozialistische Arbeiterpartei Deutschlands; der Name Sozialdemokratische Partei galt offiziell seit 1891, wurde aber schon früher benutzt. Ihren ersten großen Wahlerfolg errang die Sozialistische Arbeiterpartei 1877 mit fast 500.000

⁹ Vgl. A. M. Birke, *Bischof Ketteler und der Deutsche Liberalismus*, Paderborn 1971, S. 28ff; M. Kißener, *Bischof Wilhelm Emmanuel von Ketteler (1811–1877). Bischof der Moderne*, [in:] *Mainzer (Erz-) Bischöfe in ihrer Zeit*, hrsg. F. J. Felten, Stuttgart 2008, S. 123–141; K. Brehmer, *Wilhelm Emmanuel von Ketteler (1811–1877) – Arbeiterbischof und Sozialethiker. Auf den Spuren einer zeitlosen Modernität*, Regensburg 2009.

¹⁰ Vgl. W. Becker, *Die Minderheit als Mitte. Die Deutsche Zentrumsparlei in der Innenpolitik des Reiches 1871–1933*, Paderborn 1986; U. von Hehl, *Die Zentrumsparlei – ihr Weg vom 'Reichsfeind' zur parlamentarischen Schlüsselstellung in Kaiserreich und Republik*, [in:] *Auf dem Weg zum modernen Parteienstaat*, hrsg. H. von der Dunk, Melsungen 1986, S. 97–121.

Stimmen mehr als der linksliberale Wählerblock. Diese Arbeiterbewegung hatte sich aus dem bürgerlichen Radikalismus heraus entwickelt. In ihrer weiteren Entwicklung wurde die SPD allerdings durch das Sozialistengesetz von 1878 gehindert.¹¹ Allerdings verdreifachte sich 1890 ihre Wählerschaft.

Aus dem locker gefügten und gesellschaftlich noch wenig verankerten Parteiensystem der 1850er und 1860er Jahre – bestimmt vor allem durch den Gegensatz von Konservatismus und Liberalismus – entwickelte sich also in der Reichsgründungsära in relativ kurzer Zeit ein erstaunlich stabiles und breit verankertes mehrdimensionales Parteiensystem, das aus Sozialdemokraten, Links- wie Rechtsliberalen, dem katholischen Zentrum (kirchennah, marktfern), Konservativen und Freikonservativen bestand.¹² Aufgrund des neu eingeführten allgemeinen, gleichen, geheimen und direkten Wahlrechts bei den Reichstagswahlen strömten bis dahin politisch herrenlose Wählermassen in die politische Arena und ordneten sich den Parteien zu, die – unter Einschluss der Arbeiterbewegung – noch nach allen Seiten hin bündnisfähig waren. Der Kulturkampf wie das Sozialistengesetz sorgten in dieser Phase für ein hohes Maß an Mobilisierung. Gleichzeitig sorgte der Konflikt um den nationaldeutschen Akt der Reichsgründung für die beginnende Ausgrenzung der „reichsfeindlichen“ „Internationalisten“. Das galt für das „ultramontane“ Zentrum ebenso wie für die „vaterlandslosen Gesellen“ der SPD. Im Ergebnis stehen wir vor einem „Dreilagersystem“ – dem katholischen, dem sozialistischen und dem nationalen Lager. Diesen Lagern sind vier verschiedene sozialmoralische Milieus zuzuordnen: das ländlich-protestantische Milieu, auf das sich der politische Konservatismus stützen konnte, das urban-protestantische Milieu, das den Liberalismus trug, das katholische und das Arbeitermilieu. Dort, wo entsprechende Feindbilder entstehen konnten, strömten Wähler aus dem urban-protestantischen Milieu ins nationale Lager. Lagerübergreifende Wahlbündnisse blieben im Kaiserreich die Ausnahme, und es gab – wenn man von der SPD absieht, die unter Klassengesichtspunkten auch ehemals nationale und katholische Wähler für sich gewinnen konnte – wenig lagerübergreifende Wählerwanderungen. Dass es sich hier um fest verankerte Mentalitäten handelt, wird daran deutlich, dass auch in der historisch wie institutionell völlig veränderten Weimarer Republik die Wähler „ihrem“ Lager treu blieben. Bei der Selbstzuordnung zu Lagern ging es in erster Linie nicht um Verteilungskonflikte, sondern um Gemeinschaftskonflikte – emotional hoch aufgeladene, tief sitzende Identitätsfragen mit prinzipiellem Charakter. Diese Haltungen und damit verbundene Mythen zementierten die Lageridentitäten. Von daher erklärt sich auch die relativ hohe Konstanz der Wählerblocks und damit des Parteiensystems zwischen 1871 und 1912 – trotz Urbanisierung und Industrialisierung sowie demographischer Veränderungen.

¹¹ Vgl. T. Welskopp, *Das Banner der Brüderlichkeit. Die deutsche Sozialdemokratie vom Vormärz bis zum Sozialistengesetz*, Bonn 2000.

¹² Vgl. R. Hofmann, *Geschichte der deutschen Parteien. Von der Kaiserzeit bis zur Gegenwart*, München 1993.

Im Blick auf die politische Entwicklung im Kaiserreich argumentiert Margret Anderson gegen alle „Sonderwegs-Thesen“ und vertritt die Auffassung, es habe bereits vor 1914 einen kräftig entwickelten Wachstumsprozess demokratischen Denkens und parlamentarischen Handelns gegeben.¹³

Parteien in der Weimarer Republik

Das in der Reichsgründungsphase entstandene Parteien- und Lagersystem überlebte also den Systemwechsel vom Kaiserreich zur Weimarer Republik, wenn man von Namensänderungen und Spaltungen innerhalb der Lager absieht; besonders das Wort „konservativ“ wurde allenthalben durch „national“ ersetzt. Durch die Herabsetzung des Wahlalters und die Einführung des Frauenwahlrechts waren aus den gut 14 Millionen Wahlberechtigten des Jahres 1912 fast 36 Millionen im Jahr 1920 geworden. Trotz dieser einschneidenden Veränderungen blieben die Lager in etwa gleich groß, wenn man von dem liberalen Wählerblock absieht, der von 21,6 Prozent im Jahr 1912 auf 17,4 Prozent im Jahr 1920 zurückging und niemals wieder die Stärke erreichen konnte, die er am Ende des Kaiserreiches noch besessen hatte. Hier kann man von einem kontinuierlichen Niedergang der liberalen Parteien sprechen. Die größte Konstanz wies das katholische Lager auf, wenn man die Schwächephase, die 1928 ihren Höhepunkt erreichte, unberücksichtigt lässt. Das Zentrum erreichte seinen Anteil von 13,5 Prozent im Jahr 1912 auch 1920 wieder und erhielt bei den ersten Reichstagswahlen des Jahres 1932 einen Anteil von 13,1 Prozent.¹⁴

Wenn man als Bezugspunkt nicht die einzelnen politischen Parteien, sondern die politischen Lager wählt, setzte sich diese Kontinuität bis zum Ende der Weimarer Republik fort. Die Wählerbewegungen *innerhalb* der Lager waren zwar erheblich, nicht aber die *zwischen* den Lagern. Politisch-kulturell gesehen kam die NSDAP als „nationale“ Lagerpartei an die Macht, auch wenn sie sozialstrukturell Volkspartei charakter besaß. Sie konnte nahtlos an die Ressentiments anknüpfen, die im nationalen Lager gepflegt wurden – gegen „rot“ und „schwarz“, gegen „Ultramontanismus“ und „Marxismus“. Dabei kam der NSDAP zugute, dass es im nationalen Lager wohl eine starke Lageridentität, aber nur eine schwache Partei- und Milieuidentität gab. Hinzu kam, dass die liberalen und konservativen Milieus stark personenzentriert waren, nicht wie die katholischen und sozialistischen Milieuparteien organisationszentriert. Aufgrund der Organisationszentrierung besaßen die beiden letztgenannten Milieus eine effektivere Infrastruktur und brachen daher nicht so schnell zusammen wie die liberalen und konservativen Milieus.

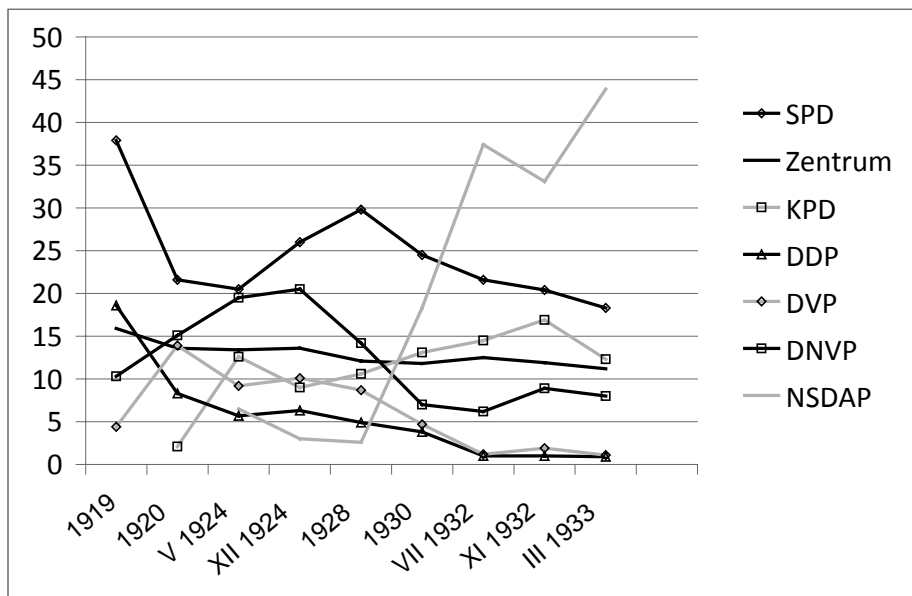
¹³ Vgl. M. L. Anderson, *Lehrjahre der Demokratie. Wahlen und politische Kultur im Deutschen Kaiserreich*, Stuttgart 2009.

¹⁴ Vgl. K. Ruppert, *Im Dienst am Staat von Weimar. Das Zentrum als regierende Partei in der Weimarer Demokratie 1923–1930*, Düsseldorf 1992.

Tabelle 2. Wahlergebnisse in der Weimarer Republik

	1919	1920	V 1924	XII 1924	1928	1930	VII 1932	IX 1932	III 1933
USPD	7,6	17,9	–	–	–	–	–	–	–
SPD	37,9	21,6	20,5	26,0	29,8	24,5	21,6	20,4	18,3
KPD	-	2,1	12,6	9,0	10,6	13,1	14,6	16,9	12,3
Zentrum	15,9	13,6	13,4	13,6	12,1	11,8	12,5	11,9	11,2
BVP	3,8	4,4	3,2	3,7	3,1	3,0	3,3	3,1	2,7
DDP	18,1	8,4	5,7	6,3	4,9	3,8	1,0	1,0	0,9
DVP	4,4	13,9	9,2	10,1	8,7	4,5	1,2	1,9	1,1
DNVP	8,6	14,4	19,5	20,5	14,2	7,0	5,9	8,6	8,0
NSDAP	–	–	–	–	2,6	18,3	34,7	33,1	43,9
Wahl-beteiligung	83,0	79,2	77,4	78,8	75,6	82,0	84,1	80,6	88,8

Schaubild 2. Wahlergebnisse in der Weimarer Republik



Das Ende der Parteiendemokratie 1933 hatte viele Gründe. Einer, der unmittelbar mit unserem Thema im Zusammenhang steht, war der in der deutschen politischen Kultur stark verankerte *Antiparteieneffekt*, der sogar in der Weimarer Reichsverfassung (WRV) zum Ausdruck kommt. Die Distanz gegenüber den Parteien wird daran deutlich, dass ihre Rolle für Gesellschaft und Staat völlig ausgeblendet wird. Nur einmal, und dann in negativer Färbung, redet die WRV von Parteien: „Beamte sind Diener der Gesamtheit nicht einer Partei“, heißt es in Art. 130, Abs. 1 WRV. Wer wie die NSDAP das „System“ überwinden wollte, konnte sich der Zustimmung Vieler sicher sein. Die Diktatur einer Partei und die Entmachtung des Parlaments erschienen vielen Zeitgenossen als erstrebenswerte Alternative.

Parteienentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland

Mit dem physischen und geistigen Zusammenbruch der NSDAP 1945 zerbrach auch das nationale Lager. Nationale Appelle wirkten nicht mehr lagerbildend und konnten auch nicht mehr Massen wirksam eingesetzt werden. Damit hatte sich Grundlegendes verändert.

Für die Rechte wirkte sich auch nachteilig aus, dass das neue Parteiensystem in Deutschland unter besonderen Rahmenbedingungen etabliert wurde. Die Besatzungsmächte kontrollierten die Parteigründungen, indem sie Lizenzen vergaben. In den Westzonen begann der Parteiaufbau in den neu geschaffenen Ländern. In dem von den Westmächten mit der Ausarbeitung einer Verfassung beauftragten Parlamentarischen Rat waren die Parteien CDU/CSU und SPD (je 27 Mitglieder), FDP (5), Zentrum, Deutsche Partei (DP) und Kommunistische Partei Deutschlands (KPD) (je 2 Delegierte) vertreten. Im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland von 1949 wurde in Art. 21 GG erstmals die Rolle der Parteien in der Parteiendemokratie offen anerkannt. Sie „wirken an der politischen Willensbildung des Volkes mit“. Andererseits wurde die Möglichkeit eines Parteienverbotes für verfassungswidrige Parteien geschaffen und die Entscheidung darüber dem Bundesverfassungsgericht zugeordnet. Das Wahlrecht – etwa die Fünf-Prozent-Sperrklausel – wurde dagegen nicht im GG verankert und kann daher mit einer einfachen Parlamentsmehrheit verändert werden.

In den ersten Bundestag mit 402 Abgeordneten gelangten noch 11 Parteien und eine Notgemeinschaft. Ich beschränke mich hier auf die im Weiteren erfolgreichen Parteien. Auf dem linken Spektrum wurden mit KPD und SPD die Weimarer Traditionen unverändert wiederbelebt.¹⁵ Die FDP suchte die parteipolitische Aufsplitterung der Liberalen zu heilen, nahm dafür aber sehr unterschiedlich geprägte Parteiflügel und Landesver-

¹⁵ Vgl. P. Lösche, F. Walter, *Die SPD: Klassenpartei – Volkspartei – Quotenpartei. Zur Entwicklung der Sozialdemokratie von Weimar bis zur deutschen Vereinigung*, Darmstadt 1992.

bände in Kauf – in der Geschichte der FDP obsiegten fortan entweder Rechts- oder Linksliberale.¹⁶

Die neue christlich-konservative CSU knüpfte an die Tradition der Bayerischen Volkspartei als der landesspezifischen Variante des Zentrums in der Weimarer Republik an. Trotz immer wieder betonter Selbständigkeit bildete sie im Bundestag eine Fraktionsgemeinschaft mit der CDU – letztere zweifellos die wichtigste Neuerung im deutschen Parteiensystem. Sie bildete eine Art Sammelbecken für politisch, sozial und konfessionell höchst heterogene Schichten und Gruppen.¹⁷ Insofern kann man die CDU nicht einfach als konservative Sammelpartei bezeichnen. Andererseits haben sich hier „viele ehemalige Konservative wiedergefunden, ohne allerdings in der Gründungsphase dieses Etikett zu benutzen.“¹⁸ Hinzu traten Personen aus dem politischen Katholizismus, protestantische Liberale oder Konservative und Arbeiterfunktionäre aus den christlichen Gewerkschaften. Die Partei zeigte höchst unterschiedliche regionalspezifische Ausprägungen, war ideologisch ein Flickenteppich und organisatorisch – im Unterschied zur zentralistischen Parteitradition der SPD – eine lose Föderation. Für die Etablierung der CDU war dennoch entscheidend, dass sie im katholischen Milieu verankert war und in den alten Zentrumshochburgen eine Mitglieder- und Wählerbasis besaß. Auch der katholische Episkopat unterstützte die CDU und nicht die Deutsche Zentrumspartei, die sich in Kontinuität zum alten Zentrum wiederbegründet hatte. In einigen Regionen zeigte die CDU bis Ende der 50er Jahre noch Züge einer katholischen Milieupartei.¹⁹ Der katholische Traditionüberhang, gerade auch bei der Personalrekrutierung, hielt sich bis in die 90er Jahre des 20. Jahrhunderts.

In dem Berliner, aber auch in dem Frankfurter Kreis (Eugen Kogon, Walter Dirks) wollte man die CDU anfangs als christlich-sozialistische Volkspartei sehen. Diese Richtung hat sich im Ahlener Programm vom 3. Februar 1947 niedergeschlagen, das für Nordrhein-Westfalen galt. Darin heißt es gleich eingangs: „Das kapitalistische Wirtschaftssystem ist den staatlichen und sozialen Lebensinteressen des deutschen Volkes nicht gerecht geworden. Nach dem furchtbaren politischen, wirtschaftlichen und sozialen Zusammenbruch als Folge einer verbrecherischen Machtpolitik kann nur

¹⁶ Vgl. P. Lösche, F. Walter, *Die FDP. Richtungsstreit und Zukunftszweifel*, Darmstadt 1996; U. Leuschner, *Die Geschichte der FDP. Metamorphosen einer Partei zwischen rechts, sozialliberal und neokonservativ*, Münster 2005.

¹⁷ Vgl. U. Lappenkübler, *Zwischen „Sammelbewegung“ und „Volkspartei. Die CDU 1945–1969*, [in:] *Christdemokratie in Europa*, hrsg. M. Gehler, W. Kaiser, H. Wohnout, Wien–Köln–Weimar 2001, S. 385–398; F. Bösch, *Die Adenauer-CDU. Gründung, Aufstieg und Krise einer Erfolgspartei 1945–1969*, Stuttgart–München 2001.

¹⁸ P. Lösche, *Kleine Geschichte der deutschen Parteien*, Stuttgart 1993, S. 113.

¹⁹ Vgl. K. Gabriel, *Die Katholiken in den fünfziger Jahren. Restauration, Modernisierung und beginnende Auflösung eines konfessionellen Milieus*, [in:] *Modernisierung und Wiederaufbau. Die westdeutsche Gesellschaft der fünfziger Jahre*, hrsg. A. Schildt, A. Sywotek, Bonn 1993, S. 418–430.

eine Neuordnung von Grund aus erfolgen.²⁰ Gegen solche Vorstellungen konnten sich jedoch Konrad Adenauer und der Wirtschaftsflügel der CDU durchsetzen. Erst in den 70er Jahren, in der Opposition, vollzog sich eine grundlegende Modernisierung der Partei.

Die inhaltliche Distanz zwischen der CDU und den Sozialdemokraten war extrem. Die SPD war eine Wiedergründung, nicht – wie die CDU – eine Neugründung und wurde rasch zur mitgliederstärksten Partei in den Westzonen (1947: 875.000 Mitglieder). Bei den ersten Bundestagswahlen lag sie hinter der CDU und ging in die Opposition. Wegen des Primats der deutschen Wiedervereinigung lehnte sie Westintegration und Wiederaufrüstung ab, sozial- und wirtschaftspolitisch wandte sie sich gegen die soziale Marktwirtschaft, präferierte planwirtschaftliche Elemente und suchte auf Länderebene Sozialisierungsgesetze durchzusetzen. Doch die Mehrheit der Wähler honorierte diese Politik nicht. Nach bitteren Niederlagen bei den Bundestagswahlen 1953 und 1957 setzte der Reformflügel der Partei auf dem Stuttgarter Parteitag 1958 eine Organisationsreform durch. Mit dem Godesberger Programm von 1959 passte sich die Partei innen- wie außenpolitisch der bundesrepublikanischen Wirklichkeit an.²¹ Sie wandelte sich von der proletarischen Klassenpartei zur Volkspartei („Verbürgerlichung“). In den 60er Jahren profilierte sich die SPD dann zur modernen Reformpartei der Experten und präsentierte sich den Wählern – im Kontrast zur unbeweglichen CDU – als programmatische Trägerin der Modernisierung des Landes. Das galt vor allem auch für die von Karl Schiller konzipierte Wirtschaftspolitik.²² Die Große Koalition der Jahre 1966 bis 1969 demonstrierte der Öffentlichkeit die Regierungsfähigkeit der SPD und nahm der CDU die Möglichkeit, die Sozialdemokraten weiterhin mit dem Kommunismus-Verdacht zu belegen.²³ Mit dem Leitmotiv vom Oktober 1969 „Mehr Demokratie wagen“, der innenpolitischen Reformpolitik und der Ostpolitik Willy Brandts²⁴ absorbierte die SPD auch große Teile der Studentenbewegung und errang bei den vorgezogenen Bundestagswahlen im Herbst 1972 den bis dahin größten Wahlerfolg in ihrer Geschichte: Nur dieses Mal und dann erst wieder 1998 wurde sie stärkste Fraktion im Bundestag. Doch der Elan der linksliberalen Koalition erschöpfte sich daraufhin bald, aufgrund der wirtschaftlichen Rezession ließen sich weitere Reformprojekte nicht mehr finanzieren. 1982, nach 13 Jahren, musste sich die SPD wieder in die Oppositionsrolle hineinfinden, in der sie auf Bundesebene bis 1998 verblieb.

²⁰ Ahlener Programm vom 3. Februar 1947, siehe: www.kas.de/upload/themen/programmattik_der_cdu/programme/1947_Ahlener-Programm.pdf (17.12.2009).

²¹ Godesberger Programm vom 15. November 1959, www.spd.de/de/pdf/parteiprogramme/spd_godesbergerprogramm.pdf (17.12.2009).

²² Vgl. T. Lütjen, *Karl Schiller (1911–1994) – „Superminister“ Willy Brandts*, Berlin 2007.

²³ Vgl. K. Schönhoven, *Wendjahre. Die Sozialdemokratie in der Zeit der Großen Koalition 1966–1969*, Bonn 2004.

²⁴ Vgl. P. Merseburger, *Willy Brandt 1913–1992. Visionär und Realist*, Stuttgart–München 2002.

In den 70er Jahren verlor die SPD die in den 60er Jahren gewonnenen neuen Mittelschichten wieder – an die CDU und die FDP, aber auch an die neue „Partei wider Willen“ – Die Grünen.

Die Grünen begannen als „Antipartei-Partei“ und speisten sich, neben enttäuschten Sozialdemokraten (NATO-Doppelbeschluss), aus der Studentenbewegung, Bürgerinitiativen, verschiedenen K-Gruppen, anarchistischen Gruppen, Bürgerinitiativen, der Antikernkraftbewegung, Frauenbewegung und Friedensbewegung.²⁵ Im Dezember 1977 schlossen sich die verschiedenen Gruppen im Land Niedersachsen zusammen und erzielten einen überraschenden Wahlerfolg. Im Januar 1980 wurde dann die Bundespartei „Die Grünen“ gegründet. Schon im Oktober 1979 waren die Grünen erstmals in einen Landtag eingezogen – in die Bremer Bürgerschaft. Immer wieder hielt der Anreiz, staatliche Wahlkampfkosten zu erhalten, die bunte Truppe zusammen. 1983 gelang den Grünen mit 5,6 Prozent der Zweitstimmen der Einzug in den Bundestag, bei den gesamtdeutschen Wahlen 1990 scheiterte die Partei jedoch an der 5%-Hürde. Zunächst als Umweltpartei eine Ein-Punkt-Partei, weitete sie ihre Programmatik auf andere Politikbereiche aus – namentlich soziale Themen, basisdemokratische Anliegen und Gewaltfreiheit. 1987 plädierten die Grünen für eine Anerkennung der DDR-Staatsbürgerschaft, während des Vereinigungsprozesses hielten sie sich zurück und verloren wohl auch darum die Wahlen im Dezember 1990. Zu einem zentralen Aspekt der Grünen wurde die Frauenpolitik. Durch Quotierung sollte die Stellung der Frau in der Gesellschaft gestärkt werden. Bis heute gibt es in der Partei zwei Richtungsblöcke – der fundamentalistisch-radikale Parteiflügel einerseits und der realpolitisch-reformorientierte Parteiflügel andererseits. Ein Teil der radikalen Ökosozialisten wechselte 1990 zur PDS hinüber, die „Realos“ setzten sich durch und forderten die offensive Verteidigung der parlamentarischen Demokratie sowie die Kooperation mit der SPD. Während die Milieus der alten Parteien schrumpften und sich auflösten, gelang es den Grünen, sich zu einer neuen Milieupartei zu entwickeln, die als „links-alternativ“ charakterisiert wurde. Die Grünen profitierten von der Ausbildung eines neuen soziokulturellen, sozialmoralischen und politisch-ideologischen Milieus, das sich als neue Gesinnungsgemeinschaft etabliert hatte. In den 90er Jahren positionierten Parteienforscher die Grünen zwischen SPD und PDS, seit 2005 bemühen sich einflussreiche Parteikreise um eine Positionierung jenseits der üblichen Lagerbildung.

Bis zur Gründung der Linken 2007 wurde die parlamentarische Alleinherrschaft der SPD im linken Spektrum durch das Verbot der KPD (Verbotsurteil von 1956) begünstigt. Diese Konstellation sollte sich erst im vereinigten Deutschland ändern. Die Neugründung der im Wesentlichen von der DDR finanzierten DKP im Jahr 1968 veränderte das Parteienspektrum der alten Bundesrepublik nicht, denn mit maximal 3,1 Prozent im Jahr 1971 blieb die Partei oberhalb der kommunalen Ebene erfolglos.

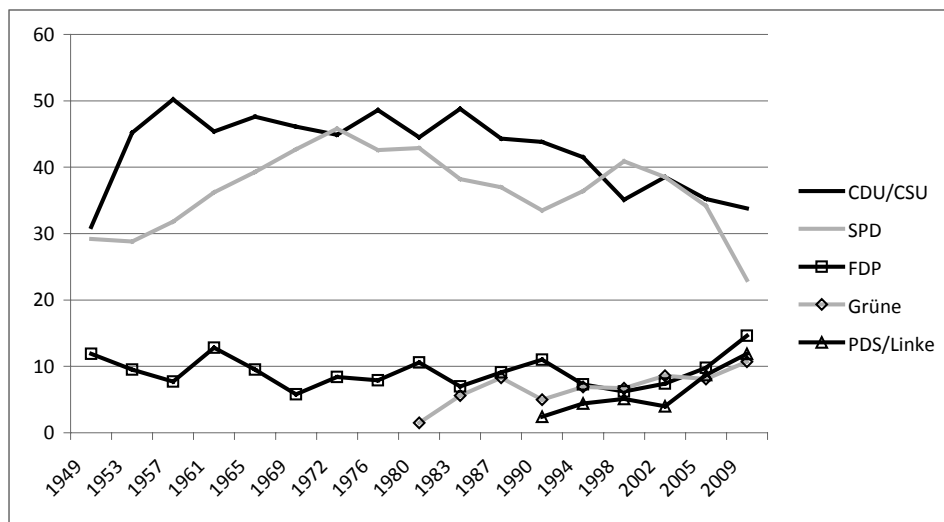
²⁵ Vgl. J. Ditfurth, *Das waren die Grünen. Abschied von einer Hoffnung*, Berlin 2001; J. Elsässer, *Make Love and War. Wie Grüne und 68er die Republik verändern*, Bonn 2002; J. Lamla, *Politische Gestaltung zwischen Macht und Moral*, Frankfurt am Main 2002.

Bei der ersten Bundestagswahl nach der deutschen Einheit im September 1990 traten überwiegend bereits fusionierte gesamtdeutsche Parteien an – mit Ausnahme Bündnis 90/Die Grünen, die sich erst 1994 vereinigten, und der PDS, die über keinen westdeutschen Partner verfügte. Erstmals seit 1957 gab es damit im Deutschen Bundestag wieder ein Fünf-Parteien-System. Die aus der Sozialistischen Einheitspartei (SED) der DDR hervorgegangene PDS durfte mit nur 2,4 Prozent der Stimmen und 17 Abgeordneten allein deshalb in den Bundestag einziehen, weil sie drei Ostberliner Wahlkreise direkt gewinnen konnte. Entscheidende Veränderungen zeigten sich in den Folgejahren vor allem auf Landesebene; in den ostdeutschen Länderparlamenten bildete sich zunehmend ein Drei-Parteien-System aus CDU, SPD und PDS heraus.

Tabelle 3. Ergebnisse der Bundestagswahlen seit 1949

Jahr	CDU/CSU	SPD	FDP	Grüne	PDS/Die Linke	Wahl-beteiligung
1949	31,0	29,2	11,9			78,5
1953	45,2	28,8	9,5			86,0
1957	50,2	31,8	7,7			87,8
1961	45,3	36,2	12,8			87,7
1965	47,6	39,3	9,5			86,8
1969	46,1	42,7	5,8			86,7
1972	44,9	45,8	8,4			91,1
1976	48,6	42,6	7,9			90,7
1980	44,5	42,9	10,6	1,5		88,6
1983	48,8	38,2	7,0	5,6		89,1
1987	44,3	37,0	9,1	8,3		84,3
1990	43,8	33,5	11,0	5,1	2,4	77,8
1994	41,4	36,4	6,9	7,3	4,4	79,0
1998	35,1	40,9	6,2	6,7	5,1	82,2
2002	38,5	38,5	7,4	8,6	4,0	79,1
2005	35,2	34,2	9,8	8,1	8,7	77,7
2009	33,8	23,0	14,6	10,7	11,9	70,8

Schaubild 3. Ergebnisse der Bundestagswahlen seit 1949



Auf Bundesebene zeichnete sich 1998 ein grundlegender Einschnitt ab.²⁶ Zum ersten Mal nach 1972 wurde die SPD mit 41 Prozent wieder stärkste Partei, die Grünen konnten sich als drittstärkste Partei behaupten, und die PDS nahm die Fünf-Prozent-Hürde. Im Zuge der Politik der rot-grünen Bundesregierung von 1998 bis 2005 verloren beide Regierungsparteien zentrale Segmente ihres Wählerpotentials.²⁷ Die Grünen, bisher die Anti-Kriegspartei, trugen militärische Einsätze der Bundeswehr auf dem Balkan und in Afghanistan mit. Ihre verstärkte Orientierung zur Mitte hin verschärfte die sozialstrukturelle Wählerkonkurrenz mit der FDP. Die Sozialdemokraten verloren mit ihrer Neujustierung des Sozialsystems (Hartz IV, Agenda 2010) und mit ihrem Anspruch, die „Neue Mitte“ zu bilden, vor allem mittlere Gewerkschaftsfunktionäre und mussten mit der Gründung der „Wahlalternative Arbeit und Soziale Gerechtigkeit“ (WASG) im Januar 2005 eine faktische Abspaltung ihres äußersten linken Flügels hinnehmen. Nach Zwischenschritten – Listenkooperation – fusionierten im Jahr 2007 WASG und PDS zur Partei „Die Linke“.²⁸ Diese Partei behauptet sich seither mit wachsender Zustimmung als gesamtdeutsche Konkurrenz zur SPD von links.

²⁶ F. Walter, *Abschied von der Toskana. Die Ära Schröder*, Wiesbaden 2005.

²⁷ Vgl. F. Walter, *Die SPD. Vom Proletariat zur Neuen Mitte*, Berlin 2002.

²⁸ Vgl. *Die Linkspartei*, hrsg. T. Spier et al., Wiesbaden 2007.

Brauchen wir noch Parteien? Haben sich Parteien überlebt?

Gegenwärtig wird die Funktionalität der Rolle des Parteiensystems als Bindeglied zwischen Gesellschaft und Staat heftig diskutiert. Sind die Parteien nach wie vor Mittler zwischen den Lebenswelten unten und der parlamentarisch-gouvernementalen Arena oben? Seit 1990 haben die Parteien in Deutschland ca. 40 Prozent ihrer Mitglieder verloren, die über 60jährigen bilden die Hälfte des Organisationsbestandes oder mehr.²⁹ Aber auch der Wähler hat sich signifikant verändert. Zunehmend haben es die Parteien mit Menschen zu tun, die sich weniger als (Staats)Bürger, denn als Kunden verstehen. Diesen Trend haben die Parteien selbst durch Marketingstrategien und Klientenpräsentation noch verstärkt.³⁰ Die Erwartungen des Kunden-Bürgers an die Parteien sind nicht sehr konsistent und vor allem widersprüchlich: Man wünscht sich den sensiblen, empathischen Politiker mit zugleich entschiedener Härte und Durchsetzungsvermögen. Der SPD-Politiker Peer Steinbrück formulierte im Dezember 2009, kurz nach dem Ausscheiden seiner Partei aus der Regierung: „Auf der einen Seite werden Politiker gewünscht, die kantig, direkt und bildlich formulieren. Wenn sie es tun, wird das als Provokation oder als Skandal wahrgenommen.“ Und: „Das politische Personal der Fünfziger-, Sechziger-, Siebzigerjahre war markanter als heute. [...] Es gab gebrochene Biografien, die aber profilbildend waren. [...] In der Jungen Union und bei den Jusos planen heute Leute mit 20 bis 25 ihre politische Karriere und sind auf dem Karriereweg nachher rundgeschliffen wie Eierkohle.“³¹ In den kleineren Parteien, so darf man wohl hinzufügen, dürfte das kaum anders sein.

Auch der Parteienwettbewerb hat sich substantiell entpolitisiert.³² Heute rangeln „Cliques und Clans in abgeschotteten Subsystemen gegeneinander, aber kaum noch soziale Lebenswelten mit unterschiedlichen Entwürfen für eine gute Politik und Gesellschaft.“³³ Die Parteien entwickeln sich immer mehr zu „Allerweltparteien“ – ohne ideologische Komponenten, ohne wirkliche innerparteiliche Demokratie und Partizipation, ohne Kontakt zu den Lebenswelten, aber mit ausgedehnter Netzwerkbildung zu verschiedenen Interessenverbänden. Der so genannte Wahlomat, ein Computer gestützter Fragebogen für den Wähler, gedacht als Entscheidungshilfe, offenbarte im Spätsommer 2009 die tatsächlich geringen programmatischen Differenzen zwischen den Parteien.

²⁹ Vgl. H. Biehl, *Parteimitglieder im Wandel. Partizipation und Repräsentation*, Wiesbaden 2005.

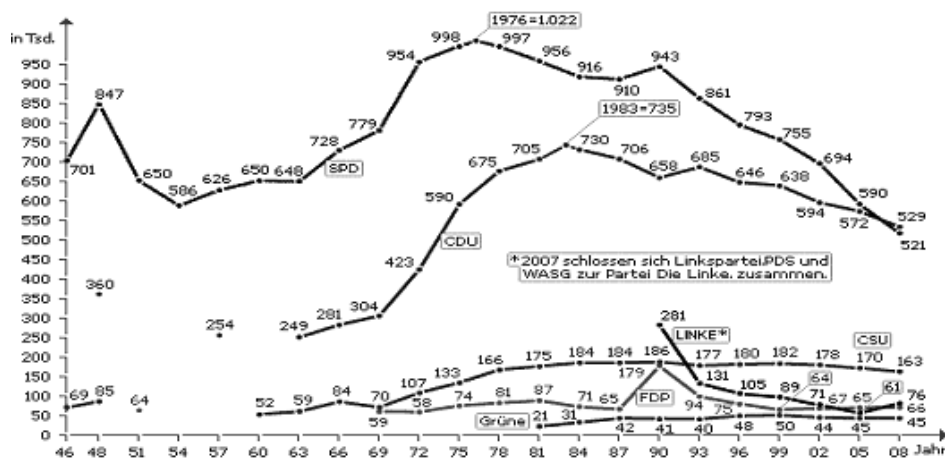
³⁰ Vgl. K. von Beyme, *Parteien im Wandel. Von den Volksparteien zu den professionalisierten Wählerparteien*, Wiesbaden 2000.

³¹ Zit. Nach einem Interview mit Steinbrück in der „Welt“, 24.12. 2009, S. 4.

³² Vgl. T. Leif, *Angepasst und ausgebrannt. Die Parteien in der Nachwuchsfalle. Warum Deutschland der Stillstand droht*, München 2009; *Parteien in Deutschland. Krise oder Wandel?*, hrsg. U. Andersen, Schwalbach am Taunus 2009.

³³ F. Walter, *Im Herbst der Volksparteien? Eine kleine Geschichte von Aufstieg und Rückgang politischer Massenintegration*, Bielefeld 2009, S. 105.

Schaubild 4. Mitgliederentwicklung der Parteien



Vor dem Hintergrund dieser Verfallsbilanz hat man das bürgerschaftliche Engagement großgemacht – Initiativgruppen, Selbstorganisationen und Assoziationen. Sie könnten, so meinte man, den intermediären Raum zwischen Privatsphäre und Staat füllen – einen Raum, den die Parteien im Zuge ihrer Etatisierung verlassen hätten. Das bürgerschaftliche Engagement ging mit der Bildungs- und Wissensrevolution der 60er und 70er Jahre einher. Diese Bewegung entlastete den Staat auch, denn was die Bürger selber regeln, muss die öffentliche Hand nicht tun und bezahlen. Außerdem stellen Bürgerbewegungen so etwas wie ein „Frühwarnsystem“ dar, denn es signalisiert dem Staat wie den etablierten Parteien, wo es in der Gesellschaft brennt. Das bürgerschaftliche Engagement konterkarierte schließlich die Rede von der Zuschauerdemokratie – allerdings nur bis Anfang der 90er Jahre. Mit der Berliner Republik wurde es merkwürdig still um diese so genannte „silent revolution“ der Bürgergesellschaft gegen die Parteiendemokratie; die „Brot-und-Butter-Themen“ kehrten zurück. Überdies wuchsen die Zweifel an den so genannten postmateriellen Bürgerbewegten. Ihr ausgesuchter Lebensstil („Toskana-Fraktion“) ließ sie eher als „Luxuskonsummaterialisten“ erscheinen.

Schließlich wurde auch deutlich, dass das neue bürgerschaftliche Engagement ein Projekt arrivierter Mittelschichten war, die von Ökonomisierung und Individualisierung geprägt waren und die in ihrem unstillen sozialen Engagement mehr an Selbstverwirklichung als an Gemeinwohl interessiert waren. „Gemeinwohl braucht vermutlich doch [...] noch so etwas wie eine spezifische Sozialmoral, einen motivierenden Ethos, eine normative Quelle, eine orientierende Weltanschauung auf das Ganze“³⁴, meint der Parteienforscher Franz Walter. Innerweltliche wie transzendente Glaubensüberzeugun-

³⁴ F. Walter, *Im Herbst...*, S. 112.

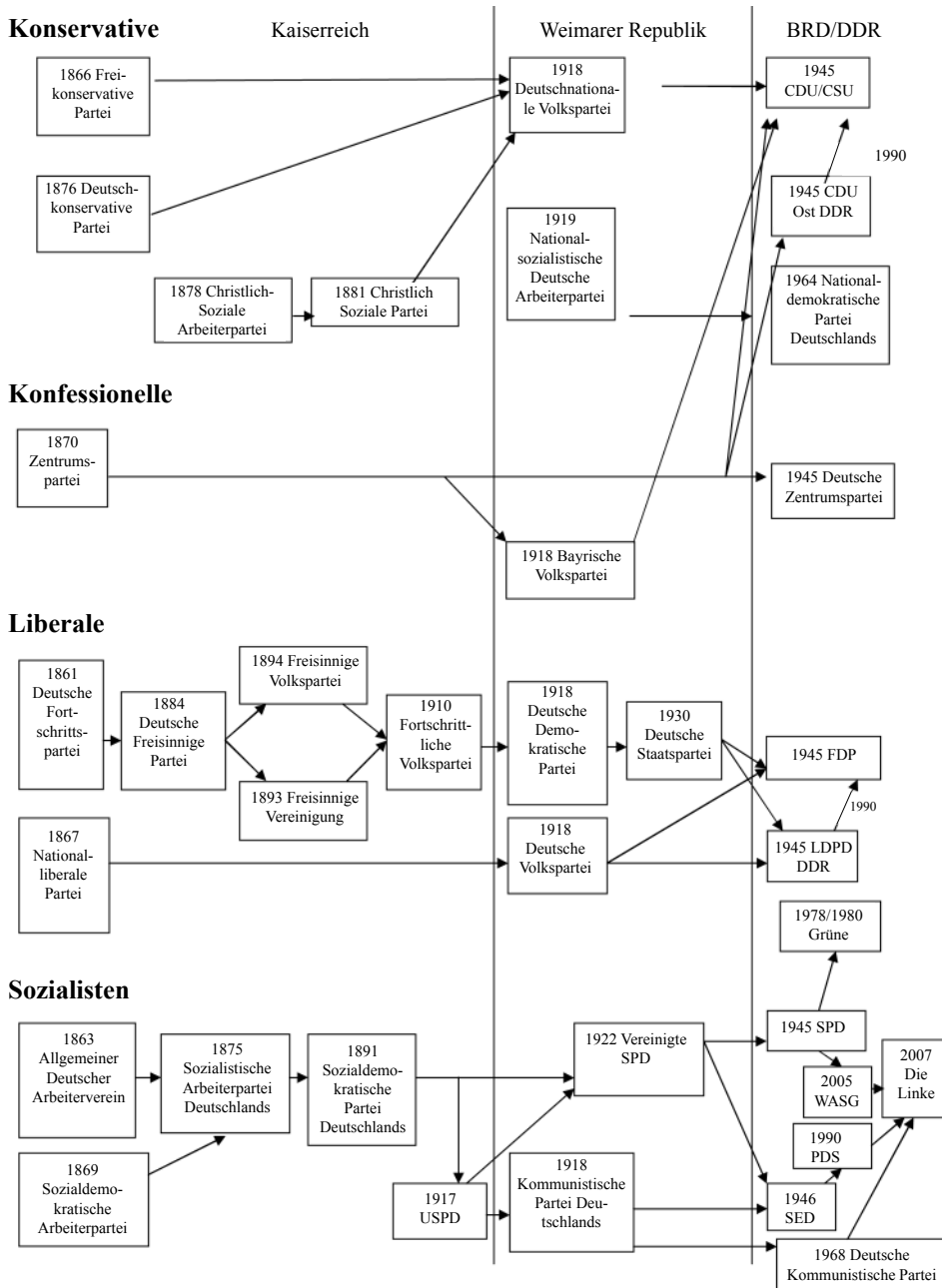
gen und festgefügte sozialmoralische Milieus haben in der Vergangenheit die Gesellschaft polarisiert und dadurch politisch-kulturell belastet. Darum gibt es keinen Grund ihnen nachzutrauern. Andererseits ist richtig: Ihr Verlust hat die Gesellschaft zwar ideologisch befriedet, aber sozial desintegriert. „In der postweltanschaulichen Gesellschaft ist insbesondere das ‚soziale Unten‘ aus den früheren kulturellen Behausungen herausgefallen, ist politisch verwaist, ist gleichsam heimatlos geworden.“³⁵ Was uns vor allem deutlich bleiben muss: Die Bürgergesellschaft ist das Forum akademischer Mittelschichten, nicht das Terrain bildungsferner Sozialgruppen. Sie fördert noch die Elitestructuren moderner Demokratien und führt zur Oligarchisierung des Willensbildungsprozesses. Insofern können von letztlich liberalen Bildungseliten getragene Bürgerinitiativen die Funktion von Volksparteien kaum ersetzen. Das ‚soziale Unten‘ bleibt auf die Verlässlichkeit staatlicher Leistungen angewiesen. Der Staat aber steht mit den bürgerschaftlich Engagierten vor neuen Problemen: Die Zahl der Akteure ist größer geworden, damit auch die Zahl der Vetomächte und der Verhinderer. Die Steuerungsmöglichkeiten der Politik werden weiter gemindert, sie wird noch moderierender und im Ergebnis inkonsistenter. Das aber enttäuscht besonders jene, die aus der Wissens- und Bürgergesellschaft herausfallen, und die sich energische Leitwölfe, entschlossene, kantige, kämpferische Frauen und Männer an der Spitze des Gemeinwesens wünschen. Hier öffnet sich ein Feld für Populismus und einen neuen politischen Messianismus, der meist von radikalen Gruppen bedient wird.

Endlich sind auch anthropologische Aspekte gefragt. Wie verhalten sich Menschen? Nach unserer Erfahrung möchten sie nicht ununterbrochen mitwirken, teilhaben, partizipieren, sondern sich auch ins Private zurückziehen und sich vom öffentlichen Trubel erholen. Aus diesem Grund delegieren sie immer wieder gerne die Sphäre des Öffentlichen an Dritte – an berufsmäßige Parteipolitiker, die nun einmal die Funktion von Öffentlichkeitsarbeitern haben.

Das auf Bundes- und Länderebene geltende personalisierte Verhältniswahlrecht mit Fünf-Prozent-Klausel hat wesentlich zum begrenzten Parteienpluralismus in den Parlamenten beigetragen und ist trotz wiederkehrender Diskussionen und zweier gescheiterter praktischer Vorstöße zugunsten eines mehrheitsbildenden Wahlrechts nur geringfügig geändert worden.

³⁵ AaO., S. 113.

Tabelle 4. Stammbaum der deutschen Parteien vom Kaiserreich bis heute



Niemcy wobec wyzwań zintegrowanej polityki energetyczno-klimatycznej UE w XXI w.

Wprowadzenie

Współcześnie politykę energetyczną kształtuje się uwzględniając następujące cele: trwałość, konkurencyjność i bezpieczeństwo zaopatrzenia w energię. Innymi słowy, istotnym wyzwaniem dla polityki energetycznej jest kształtowanie struktury zaopatrzenia energetycznego z uwzględnieniem ochrony środowiska, a więc w taki sposób, aby odpowiadała kryterium zrównoważonego rozwoju. Niezbędne jest podjęcie racjonalnych działań mających na celu zmniejszenie zużycia energii oraz poszukiwanie nowych źródeł energii, których wykorzystanie ograniczy negatywny wpływ wytwarzania energii na środowisko, a zwłaszcza ograniczy emisję szkodliwych gazów cieplarnianych do atmosfery¹.

Ogólne uwarunkowania zintegrowanej polityki energetyczno-klimatycznej UE

Na proces kształtowania zintegrowanej polityki energetycznej i klimatycznej UE wpływają zarówno różnicowanie wewnętrzne – dotyczy to przede wszystkim uwarunkowań zaopatrzenia energetycznego w krajach członkowskich, jak i wyzwania międzynarodowego bezpieczeństwa energetycznego, uwzględniające aspekt ekologiczny, m.in. problem zmian klimatu.

Unia Europejska jest drugim co do wielkości konsumentem energii i jej największym importerem. Stopień zależności energetycznej UE wyniósł w 2007 r. 53,1%,

¹ Zob. G. Bartodziej, M. Tomaszewski, *Polityka energetyczna i bezpieczeństwo energetyczne*, Racibórz–Warszawa 2009, s. 107; W. Ciechanowicz, *Energia, środowisko i ekonomia*, Warszawa 1997, s. 47, 53; M. Domagała, *Bezpieczeństwo energetyczne. Aspekty administracyjno-prawne*, Lublin 2008, s. 52.

przy czym w przypadku węgla kamiennego zależność wyniosła 58,5%, gazu ziemnego – 60,3%, a ropy naftowej i jej pochodnych – 82,6%². Analizując stopień zależności energetycznej poszczególnych krajów członkowskich UE, można zauważyć, że Malta (100%), Luksemburg (97,5%), Cypr (95,9%), Irlandia (88,3%), Włochy (85,3%), Portugalia (82%), Hiszpania (79,5%) i Belgia (77,2%) notują największy stopień zależności energetycznej (tabela 1). Natomiast najniższym stopniem zależności energetycznej mogą się wykazać Wielka Brytania (20,1%), Czechy (25,1%) i Polska (25,5%). Spośród krajów członkowskich UE jedynie Danię, jako eksportera netto, cechuje ujemna zależność energetyczna (–25,4%).

Tabela 1. Stopień zależności energetycznej UE i państw członkowskich (2007)

Państwo	Stopień zależności (%)	Państwo	Stopień zależności (%)
UE-27	53,1	Litwa	62,3
Belgia	77,2	Luksemburg	97,5
Bułgaria	51,9	Węgry	61,4
Czechy	25,1	Malta	100,0
Dania	–25,4	Holandia	38,6
Niemcy	58,9	Austria	69,1
Estonia	29,7	Polska	25,5
Irlandia	88,3	Portugalia	82,0
Grecja	67,3	Rumunia	32,0
Hiszpania	79,5	Słowenia	52,5
Francja	50,4	Słowacja	69,0
Włochy	85,3	Finlandia	53,8
Cypr	95,9	Szwecja	36,1
Łotwa	61,5	Wielka Brytania	20,1

Źródło: Eurostat, Pocketbooks. Energy, Transport and Environment Indicators, Eurostat European Commission, 2009, s. 18.

Według danych Eurostatu, w strukturze zużycia energii pierwotnej w UE dominują paliwa kopalne: ropa naftowa – 37%, gaz ziemny – 24%, węgiel – 18%. Natomiast udział energii jądrowej wynosi 14%, a odnawialnych źródeł energii około 7%.

Należy jednak zauważyć znaczące różnice w mieszankach energetycznych poszczególnych krajów członkowskich UE. Największy udział gazu ziemnego w zużyciu energii pierwotnej przypada na Węgry i Holandię – około 43% w każdym z tych krajów. O kilka procent niższy udział tego surowca w strukturze zużycia energii pierwotnej odnotowują Włochy – 38% i Wielka Brytania – 35%. Natomiast ropa naftowa

² Eurostat, Pocketbooks. Energy, Transport and Environment Indicators, Eurostat European Commission, 2009, s. 18–25.

pokrywa zapotrzebowanie na energię pierwotną w państwach członkowskich przeciętnie w 40–50%, a odnawialne źródła energii w 6%, przy czym w Austrii w 21%. Przykładowo we Francji energia jądrowa pokrywa ponad 40% zapotrzebowania na energię pierwotną i dostarcza 80% energii elektrycznej, podczas gdy w Wielkiej Brytanii odpowiednio: 9% i 20%. Natomiast w Polsce 58% zapotrzebowania na energię pierwotną pokrywa węgiel, który dostarcza 92% energii elektrycznej.

Z własnych zasobów UE pokrywa ponad 40% zapotrzebowania na energię pierwotną, w tym z energii jądrowej w 29%, węgla – 22%, gazu ziemnego – 21%, ropy naftowej – 16%, a odnawialnych źródeł energii – 12%.

Spośród państw członkowskich najmniej uzależnione od importu ropy naftowej są: Wielka Brytania (0,9%), Rumunia (38,1%), Węgry (79,2%). Jedyne Danię cechuje ujemny wskaźnik zależności, z uwagi na fakt, że jest eksporterem netto tego surowca. Natomiast pozostałe państwa członkowskie UE wykazują wskaźnik zależności powyżej 90%.

Także stopień zależności państw członkowskich UE od importu gazu ziemnego jest zróżnicowany. Przykładowo Wielka Brytania, Rumunia i Polska odnotowują najmniejszy wskaźnik zależności, natomiast Dania i Holandia są jedynymi spośród krajów członkowskich UE eksporterami netto błękitnego paliwa.

Z danych zamieszczonych w tabeli 2 wynika, że głównymi dostawcami gazu ziemnego do UE są: Rosja (40,4%), Norwegia (23,3%), Algieria (17,5%), Nigeria (4,6%), Libia i Egipt (oba łącznie 5,2%). Natomiast w strukturze geograficznej importu ropy naftowej przez UE kluczowe znaczenie mają następujące kierunki: Rosja (32,9%), Norwegia (15,5%), Libia (9,3%) i Arabia Saudyjska (8,9%).

Tabela 2. Główne kierunki importu ropy naftowej i gazu ziemnego do UE (2006)

Kierunek importu ropy naftowej	Udział %	Kierunek importu gazu ziemnego	Udział %
Rosja	32,9	Rosja	40,4
Norwegia	15,5	Norwegia	23,3
Libia	9,3	Algieria	17,5
Arabia Saudyjska	8,9	Nigeria	4,6
Iran	6,3	Libia	2,6
Kazachstan	4,7	Egipt	2,6
Nigeria	3,5	Katar	2,0
Inne	19,0	Inne	6,7

Źródło: Eurostat, Europa in Zahlen, Eurostat Jahrbuch 2009, s. 456.

Szacuje się, że zależność importowa UE w sektorze energetycznym wzrośnie w ciągu najbliższych lat. Do podstawowych przyczyn tego wzrostu zalicza się m.in.

rosnące zapotrzebowanie na energię oraz wyczerpywanie rodzimych zasobów paliw kopalnych, głównie ropy naftowej i gazu ziemnego na dnie Morza Północnego. Zgodnie z prognozami International Energy Agency (IEA), uzależnienie UE od importu energii pierwotnej wzrośnie z obecnych ponad 50% do 64% w 2020 r. i 67% w 2030 r. – w przypadku ropy naftowej do 95%, zaś gazu ziemnego do 84% w 2030 r.³

Omawiając uwarunkowania zintegrowanej polityki energetyczno-klimatycznej UE, nie sposób także pominąć kwestii emisji gazów cieplarnianych.

Według danych Komisji Europejskiej, największymi emitentami gazów cieplarnianych w UE są Niemcy i Wielka Brytania, odpowiedzialne za około 1/3 całkowitych emisji w UE. W 2007 r. te dwa państwa zredukowały emisję o 394 mln ton ekwiwalentu CO₂ w porównaniu z poziomem z 1990 r. Trzecie i czwarte miejsce na liście największych emitentów zajmują Włochy i Francja – udział każdego z tych państw w wytwarzaniu emisji wynosi około 11%. W 2007 r. emisje gazów cieplarnianych Włoch wyniosły około 7% powyżej poziomu w 1990 r., natomiast Francji 6% poniżej poziomu w 1990 r. Kolejne miejsca wśród największych emitentów w UE zajmują Hiszpania i Polska, których udział w całkowitej emisji gazów cieplarnianych przez UE-27 wynosi odpowiednio 9% i 8%. Emisja w Hiszpanii wzrosła między 1990 a 2007 r. o 54%. Natomiast Polska pomiędzy 1990 a 2007 r. zmniejszyła emisję gazów cieplarnianych o 13% (–29% w stosunku do roku bazowego, którym w przypadku Polski jest rok 1988)⁴. Z przygotowanego przez Komisję Europejską sprawozdania z postępów w ograniczaniu emisji wynika, że UE z dużym prawdopodobieństwem zrealizuje swoje zobowiązania wynikające z protokołu z Kioto w zakresie ograniczenia emisji gazów cieplarnianych.

Z uwagi na wielkość konsumpcji i importu surowców energetycznych UE stoi przed następującymi wyzwaniami: wyczerpywanie się kopalnych nośników energii przy rosnącym światowym zapotrzebowaniu w takich krajach, jak Chiny czy Indie; wahania ich cen w dłuższej perspektywie, niestabilność polityczna państw eksporterów i państw tranzytowych. Wyzwanie stanowi także powrót do nacjonalizmu surowcowego przez niektórych producentów, np. Rosję, z faktycznym upaństwowieniem wydobywania surowców i przy równoczesnym wypieraniu zachodnich koncernów z istniejących bądź nowych projektów naftowo-gazowych. Kolejnym wyzwaniem jest także wykorzystywanie przez Rosję surowców energetycznych jako instrumentu nacisku politycznego bądź ekonomicznego. Stanowi to istotny problem w perspektywie bezpieczeństwa zaopatrzenia energetycznego, szczególnie w kontekście

³ IEA, Energy Policies Review. The European Union, IEA 2008, s. 19.

⁴ Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady, Postęp w realizacji celów z Kioto (wymagane na mocy art. 5 decyzji nr 280/2004/WE Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącej mechanizmu monitorowania emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie i wykonania Protokołu z Kioto), Bruksela, 12.11.2009, KOM (2009) 630, wersja ostateczna.

zależności od importu gazu ziemnego i zważywszy na implikacje konfliktów gazowych Rosji i Ukrainy w 2006 i 2009 r., gdy dostawy błękitnego paliwa zostały wstrzymane do niektórych krajów członkowskich UE. Wreszcie nie bez znaczenia dla kształtowania polityki energetyczno-klimatycznej UE są skutki zmian klimatu, a w szczególności konieczność podejmowania działań mających na celu ograniczenie emisji gazów cieplarnianych.

Kształtowanie zintegrowanej polityki energetyczno-klimatycznej UE⁵ z uwzględnieniem stanowiska Niemiec wobec niektórych jej aspektów

Opublikowana 8 marca 2006 r. „Zielona Księga. Europejska strategia na rzecz zrównoważonej, konkurencyjnej i bezpiecznej energii” wyznaczała trzy priorytetowe cele polityki energetycznej UE:

- trwałość – rozwój konkurencyjnych źródeł energii odnawialnej, ograniczenie popytu na energię w Europie, wspieranie działań służących powstrzymaniu zmian klimatycznych;
- konkurencyjność – powstanie wewnętrznego rynku energii przyniosłoby korzyści dla konsumentów oraz gospodarki, łagodziłoby wpływ wzrostu cen energii na gospodarkę UE i jej obywateli oraz przyczyniłoby się do utrzymania Europy w czołówce rozwoju technologii energetycznych;
- bezpieczeństwo zaopatrzenia w energię – m.in. poprzez podejście zintegrowane, a więc zmniejszenie popytu, zróżnicowanie form energii, źródeł i sposobów dostaw i przygotowanie UE do radzenia sobie w sytuacjach kryzysowych⁶.

Komisja Europejska (KE) 10 stycznia 2007 r. przedstawiła komunikat, w którym ogłosiła pakiet działań mogących doprowadzić do ustanowienia podwalin pod wspólną politykę energetyczną oraz propozycje dotyczące ochrony klimatu⁷. Wśród trzech strategicznych celów wyznaczających kierunek europejskiej polityki energetycznej wskazano: przeciwdziałanie zmianom klimatycznym, ograniczanie podatności Unii na wpływ czynników zewnętrznych, wynikającej z zależności od importu węglowo-

⁵ Zob. O. Geden, S. Fischer, *Die Energie- und Klimapolitik der Europäischen Union. Bestandaufnahme und Perspektiven*, Baden-Baden 2008; J. Percebois, *Die Energiepolitik der EU: Wie lassen sich Versorgungssicherheit und Wettbewerb miteinander in Einklang bringen?*, [w:] *Das kommende Europa. Deutsche und französische Betrachtungen zur Zukunft der Europäischen Union*, red. M. Koopmann, S. Martens, Baden-Baden 2008.

⁶ Zielona Księga. Europejska strategia na rzecz zrównoważonej, konkurencyjnej i bezpiecznej energii, Bruksela, 08.03.2006, KOM (2006) 105, wersja ostateczna.

⁷ Komunikat Komisji do Rady Europejskiej i Parlamentu Europejskiego, Europejska Polityka energetyczna, Bruksela, 10.01.2007, KOM (2007) 1, wersja ostateczna.

dorów oraz wspieranie zatrudnienia i wzrostu gospodarczego, co zapewniłoby odbiorcom bezpieczeństwo zaopatrzenia w energię po przystępnych cenach.

KE proponowała, aby UE zobowiązała się do ograniczenia emisji gazów cieplarnianych do 2020 r. o co najmniej 20% w stosunku do poziomu z 1990 r. Jako ważne podkreślono zwiększenie udziału odnawialnych nośników energii w ogólnym bilansie energetycznym państw członkowskich (w 2020 r. miałyby on osiągnąć 20%). Również do tego roku założono zwiększenie udziału biopaliw do minimum 10% w ogólnym zużyciu paliw. Natomiast w zakresie energetyki jądrowej KE podkreśliła, że jest ona jednym ze sposobów ograniczania emisji dwutlenku węgla, lecz decyzje o jej wykorzystaniu pozostawiła w gestii państw członkowskich. Ponadto KE zaakcentowała potrzebę wspólnego działania UE z krajami trzecimi, a także z producentami i odbiorcami energii wobec wyzwań związanych z bezpieczeństwem energetycznym oraz zmianami klimatycznymi.

Propozycje przedstawione przez KE pokrywały się w większości z postulatami zapisanymi w programie prezydencji Niemiec⁸. W dokumencie zapisano szereg ambitnych zamierzeń, które miały się przyczynić do odgrywania przez UE głównej roli w międzynarodowych wysiłkach na rzecz zwalczania zanieczyszczenia środowiska i zmian klimatycznych. Do priorytetów prezydencji zaliczono ograniczenie emisji gazów cieplarnianych, wdrożenie i rozwój systemu handlu emisjami oraz rozwój środków w zakresie bezpieczeństwa dla środowiska paliw.

Podkreślono, że bezpieczne, ekonomicznie realne i ekologiczne dostawy energii są kluczowym zadaniem z perspektywy przyszłego rozwoju Europy. Dlatego też do priorytetów zaliczono: zbudowanie rynku wewnętrznego energii elektrycznej i gazu, poprawę efektywności energetycznej, zwiększanie udziału energii odnawialnych, zachęcanie do bliższej współpracy z producentami, państwami-odbiorcami i krajami tranzytowymi oraz formułowanie polityki energetycznej zorientowanej na rozwój.

W dniach 8–9 marca 2007 r. na spotkaniu Rady Europejskiej w Berlinie przywódcy 27 państw członkowskich UE przyjęli plan działań na lata 2007–2009, który opierał się na omówionym powyżej komunikacie Komisji „Europejska polityka energetyczna” i programie prezydencji Niemiec.

W konkluzjach prezydencji zaakcentowano fakt, że produkcja i wykorzystanie energii są głównymi źródłami emisji gazów cieplarnianych, do zrealizowania więc celu, czyli ograniczenia temperatury o 2 stopnie Celsjusza i emisji gazów cieplarnianych, potrzeba zintegrowanego podejścia do polityki energetycznej i klimatycznej. Natomiast europejska polityka energetyczna w duchu solidarności pomiędzy krajami członkowskimi winna dążyć do realizacji trzech celów:

⁸ „Europa gelingt gemeinsam” Präsidentschaftsprogramm 1. Januar – 30. Juni 2007, <http://www.diplo.de/diplo/de/Europa/EU-P-AktionEuropa/P-Programm.pdf>.

- zapewnienia bezpieczeństwa dostaw,
- zapewnienia konkurencyjności gospodarek europejskich i dostępności energii po przystępnej cenie,
- popierania równowagi ekologicznej oraz przeciwdziałania zmianom klimatu⁹.

Zalecenia szczytu były wprawdzie ogólnikowe i miały być obiektem prac KE, jednak zarysowały strategię w zakresie polityki energetyczno-klimatycznej, ponieważ kraje UE zobowiązały się do: zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych do 2020 r. o 20% w stosunku do 1990 r., a o 30% w stosunku do 1990 r., pod warunkiem że inne kraje rozwinięte zobowiążą się do porównywalnego obniżenia emisji, a bardziej zaawansowane gospodarczo kraje rozwijające się wniosą odpowiedni wkład na miarę swych możliwości; zwiększenia do 20% udziału źródeł odnawialnych w ogólnym zużyciu energii w UE do roku 2020; zwiększenia o 10% udziału biopaliw w ogólnym zużyciu benzyny i oleju napędowego w transporcie na terytorium UE do 2020 r.

KE przedstawiała pakiet propozycji dotyczących polityki energetyczno-klimatycznej UE 23 stycznia 2008 r. Celem tego pakietu było obniżenie emisji gazów cieplarnianych w UE o 20%, wzrost udziału energii ze źródeł odnawialnych w łącznym zużyciu energii o 20% oraz zwiększenie efektywności energetycznej o 20% do 2020 r.

Nie wnikając w szereg kwestii szczegółowych, należy stwierdzić, że instrumentami pozwalającymi osiągnąć cele wyznaczone w 2007 r. były: wniosek dotyczący dyrektywy w celu usprawnienia i rozszerzenia wspólnotowego systemu handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych (EU-ETS); wniosek dotyczący decyzji ustanawiającej ramy wspólnotowe określające krajowe zobowiązania do pokrycia części emisji nieobjętej EU-ETS, dotyczące takich sektorów, jak budownictwo, transport, rolnictwo, zakłady przemysłowe i gospodarka odpadami; wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych w Unii oraz wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie geologicznego składowania dwutlenku węgla.

Pakiet zawierał również komunikat wyjaśniający, „20 i 20 do 2020 r. – Szansa Europy na przeciwdziałanie zmianom klimatycznym” oraz komunikat dotyczący wspierania podejmowania na wczesnym etapie działań demonstracyjnych w dziedzinie zrównoważonej produkcji energii z paliw kopalnych.

W trakcie debat nad propozycjami pakietu energetyczno-klimatycznego UE Niemcy prezentowały stanowisko, że zbyt restrykcyjne limity CO₂ groziłyby m.in. ogromnymi obciążeniami finansowymi i osłabieniem ich pozycji jako eksportera wskutek obniżenia konkurencyjności produkcji.

⁹ Rada Europejska. *Konkluzje prezydencji. Bruksela 8–9 marca 2007*, „Monitor Europejski” 2007, nr 38, s. 63–82; por. F. Baumann, *Klimafreundliches Brüssel? Die neue EU-Energiapolitik*, „CAP Aktuell” 2007, nr 5; O. Geden, *Die Implementierung des EU-Energieaktionsplan*, „SWP-Aktuell”, 25.04.2008.

Kancelerz Angela Merkel 4 grudnia 2008 r., a więc na kilka dni przed unijnym szczytem, ponownie podkreśliła w oświadczeniu rządowym, że pakiet energetyczno-klimatyczny UE musi uwzględnić interesy niemieckiego przemysłu¹⁰.

Podczas szczytu przywódców państw członkowskich UE w dniach 11–12 grudnia 2008 r. ostatecznie udało się niemieckiej kanclerz przeforsować postulaty ochrony energochłonnych sektorów przemysłu i branży motoryzacyjnej. Odnośnie do pierwszego z nich podjęto decyzję, że branże, dla których wprowadzenie obowiązku kupowania zezwoleń na emisję CO₂ oznaczałoby znaczący spadek konkurencyjności wobec pozaunijnych przedsiębiorstw, uzyskają darmowe zezwolenia w liczbie odpowiadającej emisji najbardziej efektywnego zakładu w UE. Natomiast branże, których konkurencyjność nie będzie zagrożona pozaunijną konkurencją, od 2013 r. będą kupowały 20% zezwoleń, a w kolejnych latach liczba ta będzie wzrastać i w 2020 r. osiągnie poziom 70%.

W przypadku drugiego z powyższych postulatów kompromis polegał na zmianie terminu wdrożenia technologii ograniczania emisji CO₂ w nowych samochodach (redukcja emisji do 130 g/km do 2015 r.) i późniejszym obowiązywaniu kar w przypadku jej niewdrożenia.

Niemcy przeforsowały również zapis zezwalający na rządowe subwencje do 15% kosztów inwestycji dla budowy nowych elektrowni „o wysokim poziomie wydajności” do 2016 r.¹¹ Co istotne, Niemcy zostały zobowiązane do redukcji emisji gazów cieplarnianych o 14% i zwiększenia udziału odnawialnych źródeł energii do 18% w latach 2005–2020 (zob. tabela 4).

Minister spraw zagranicznych Frank-Walter Steinmeier, omawiając rezultaty unijnego szczytu na forum Bundestagu 18 grudnia 2008 r. podkreślił, że przyjęty pakiet energetyczno-klimatyczny dowodzi, iż UE wbrew krytyce nadal odgrywa rolę lidera w działaniach na rzecz ochrony klimatu. Za niezwykle znaczące uznał, po pierwsze, wprowadzenie wspólnego europejskiego handlu emisjami, który zastąpi istniejące dotychczas uregulowania narodowe. Po drugie, redukcję emisji gazów cieplarnianych przez elektrownie i energochłonne zakłady przemysłowe (misja bowiem gazów cieplarnianych w sektorze przemysłowym powinna spaść do 2020 r. o 21% wobec roku 2005). Po trzecie, obowiązek kupowania przez koncerny elektroenergetyczne zezwoleń pokrywających 100% emisji CO₂ (od 2013 r. – B.M.), z wyjątkiem krajów wschodnioeuropejskich, które obowiązywać będą regulacje przejściowe. Po czwarte zaś, rozbudowę odnawialnych źródeł energii, do której zobowiązali się wszyscy członkowie UE¹².

¹⁰ Regierungserklärung von Bundeskanzlerin Angela Merkel zum Europäischen Rat in Brüssel vor dem Deutschen Bundestag, am 4. Dezember 2008 in Berlin, www.bundesregierung.de.

¹¹ *Einigung in Brüssel*, 12.12.2008, www.bundesregierung.de; por. E. Wyciszkievicz, *Najważniejsze elementy kompromisu energetyczno-klimatycznego*, „Biuletyn PISM”, 19.12.2008.

¹² Regierungserklärung des Bundesministers des Auswärtigen, Dr. Frank-Walter Steinmeier, zu den Ergebnissen des Europäischen Rates am 11./12. Dezember 2008 vor dem Deut-

Tabela 4. Poziomy ograniczenia emisji gazów cieplarnianych w sektorach nieobjętych systemem UE-ETS i udziały odnawialnych źródeł energii dla poszczególnych państw członkowskich do 2020 r.

Państwo	Poziomy ograniczenia emisji gazów cieplarnianych w %	Udział odnawialnych źródeł energii w %
Belgia	-15	13
Bułgaria	20	16
Czechy	9	13
Dania	-20	30
Niemcy	-14	18
Estonia	11	25
Irlandia	-20	16
Grecja	-4	18
Hiszpania	-10	20
Francja	-14	23
Włochy	-13	17
Cypr	-5	13
Łotwa	17	40
Litwa	15	23
Luksemburg	-20	11
Węgry	10	13
Malta	5	10
Holandia	-16	14
Austria	-16	34
Polska	14	15
Portugalia	1	31
Rumunia	19	24
Słowenia	4	25
Słowacja	13	14
Finlandia	-16	38
Szwecja	-17	49
Wielka Brytania	-16	15

Źródło: opracowanie własne.

Z perspektywy Niemiec osiągnięty podczas szczytu kompromis był znaczącym sukcesem, ponieważ przeforsowane zapisy umożliwiają im wsparcie rozwoju gospodarczego poprzez ochronę energochłonnego przemysłu i sektora motoryzacyj-

schen Bundestag, am 18. Dezember in Berlin, „Bulletin der Bundesregierung” 2008, nr 141-1, www.bundesregierung.de.

nego oraz uzyskają czas na wprowadzenie nowych niezbędnych rozwiązań technicznych.

Parlament Europejski zatwierdził pakiet energetyczno-klimatyczny 17 grudnia 2008 r. W jego skład wchodzi sześć aktów prawnych: decyzja w sprawie wspólnych starań na rzecz ograniczenia emisji gazów cieplarnianych; dyrektywa w sprawie promowania energii ze źródeł odnawialnych; rozporządzenie określające normy emisji dla nowych samochodów osobowych rejestrowanych w Unii Europejskiej; dyrektywa dotycząca usprawnienia i rozszerzenia wspólnotowego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych; dyrektywa w sprawie geologicznego składowania dwutlenku węgla oraz dyrektywa odnosząca się do specyfikacji benzyny i olejów napędowych oraz wprowadzająca mechanizm monitorowania i ograniczania emisji gazów cieplarnianych.

W ocenie części ekspertów przyjęte kompromisowe rozwiązanie może zagrozić realizacji celów polityki energetyczno-klimatycznej UE, w tym zwiększeniu efektywności energetycznej oraz wzrostowi udziału odnawialnych źródeł energii w jej ogólnym bilansie energetycznym, ze względu na niewystarczające środki służące wprowadzaniu innowacji, inwestycjom i restrukturyzacji poszczególnych gospodarek. Co więcej, podkreślają oni konieczność zasadniczej zmiany struktury zaopatrzenia energetycznego UE uwzględniającej ochronę środowiska. Niezbędne są więc konkretne koncepcje działania służące zwiększeniu wykorzystania odnawialnych źródeł energii wobec zakładanych 20%.

Podsumowanie

Z przeprowadzonej powyżej analizy wynikają następujące wnioski:

1. Polityka energetyczno-klimatyczna Unii Europejskiej kształtowana jest w kontekście dużego zróżnicowania rynków energetycznych państw członkowskich, rosnącego zapotrzebowania na energię, a w konsekwencji uzależnienia od importu paliw kopalnych – głównie ropy naftowej i gazu ziemnego – oraz ograniczenia negatywnych skutków oddziaływania na środowisko związanych z dostawami energii.
2. Aby sprostać wyzwaniom zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego i przeciwdziałać zmianom klimatu, UE zobowiązała się do zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych o 20%, zwiększenia efektywności energetycznej o 20% oraz zwiększania udziału energii ze źródeł odnawialnych w całkowitym zużyciu energii o 20%. Realizacja powyższych celów umożliwi UE postęp w przekształcaniu gospodarki energetycznej w system przygotowany na wyzwania związane z zapewnieniem zrównoważonego rozwoju i konkurencyjności, przy jednoczesnym bezpieczeństwie zaopatrzenia w energię.

3. Niemcy jako największy konsument energii i importer paliw kopalnych oraz największy emitent gazów cieplarnianych w UE odgrywają ważną rolę w kształtowaniu polityki energetyczno-klimatycznej UE. Szczególnie w okresie przewodnictwa w Unii Europejskiej w pierwszej połowie 2007 r. zaangażowały się w forsowanie własnej koncepcji tej polityki, w tym m.in. wzrostu udziału odnawialnych źródeł energii w ogólnym zużyciu energii pierwotnej, zwiększenia efektywności energetycznej i redukcji emisji gazów cieplarnianych. Istotna była także rola Niemiec w wynegocjowaniu pakietu energetyczno-klimatycznego podczas szczytu UE w grudniu 2008 r.
4. Efektywna realizacja polityki energetyczno-klimatycznej uzależniona jest od istnienia stosownych ram prawnych, instytucjonalnych i finansowych. Wprawdzie zatwierdzony został pakiet środków służących osiągnięciu założonych celów redukcji emisji gazów cieplarnianych i zwiększenia udziału energii odnawialnej w ogólnym bilansie energetycznym UE, jednak jego implementacja zależy od kompetencji państw członkowskich. Od państw członkowskich UE zależy także, czy i w jaki sposób wykorzystają możliwości płynące z zaawansowania technologicznego i stworzonych ram finansowych.
5. Do najważniejszych zadań UE w perspektywie średnio- i długookresowej należą wypracowanie wspólnej strategii energetycznej, opartej na zrównoważonej mieszance energetycznej i rozwijanie programów inwestycyjnych w zakresie badań nad energią i klimatem, które uczyniłyby z UE lidera światowego rynku przyjaznych dla środowiska technologii energetycznych.



Degradacja środowiska naturalnego regionu śródziemnomorskiego jako wyzwanie dla Unii Europejskiej

Stan środowiska naturalnego w regionie śródziemnomorskim

W regionie śródziemnomorskim występują bardzo poważne problemy ekologiczne. Szacuje się, że na początku XXI w. 8% emisji dwutlenku węgla w skali globalnej pochodziło z tego obszaru¹. Ze względu na wzrost lądowego ruchu pasażerskiego i towarowego jest to liczba rosnąca. Pod koniec XX w. drogami lądowymi odbywało się 88% ruchu osobowego i komunikacyjnego oraz 82% ruchu towarowego. Szacuje się, że do 2025 r. w państwach Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu ruch lądowy może zwiększyć się 2,5-krotnie, a morski 3,7-krotnie. Wzrasta też ruch powietrzny (o ok. 7,3% rocznie), związany z rozwojem turystyki. Do 2025 r. masowa stanie się również motoryzacja. Wzrastający obrót osobowy i towarowy jest istotnym źródłem zanieczyszczeń, zwłaszcza dwutlenku węgla i tlenu azotu².

Zanieczyszczenie powietrza potęguje coraz większe zużycie energii, wytwarzanej głównie przy pomocy ropy naftowej, gazu ziemnego i węgla. W wyniku rozwoju sektora przemysłowego, elektrycznego i zwiększonej konsumpcji odbiorców indywidualnych do 2025 r. w krajach Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu zużycie energii wzrośnie o ok. 42%, w porównaniu z 2006 r. (ogólnie w regionie śródziemnomorskim zwiększy się o ok. 50%). Obecnie 80% energii zużywanej w regionie śródziemnomorskim pochodzi z paliwa pochodzenia mineralnego (ropa, gaz ziemny i węgiel).

W latach 2006–2025 emisja dwutlenku węgla może się zwiększyć o 55% w państwach Europy Południowej i 119% w krajach Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu. O ile w 2002 r. dwie trzecie dwutlenku węgla produkowanego w regionie śródziem-

¹ The Blue Plan's Sustainable Development Outlook for the Mediterranean, United Nations Environment Programme [dalej: UNEP], Mediterranean Action Plan, Blue Plan Sophia Antipolis, July 2008, s. 1.

² *Ibidem*, s. 12.

nomorskim pochodziło z państw Europy Południowej, o tyle w 2025 r. proporcje te ulegną zmianie – połowa dwutlenku węgla będzie emitowana w krajach południowego i wschodniego wybrzeża śródziemnomorskiego³.

Niewielki jest natomiast udział energii odnawialnej; jeśli trendy te nie ulegną zmianie, to wykorzystanie tego typu energii będzie się wahać od 2,8% do 3% w państwach południowego i wschodniego wybrzeża Morza Śródziemnego. Wzrośnie też zależność energetyczna państw importerów ropy i gazu (w państwach południowo- i wschodniośródziemnomorskich z 77% w 2006 r. do 88% w 2025 r.)⁴.

W Afryce Północnej i na Bliskim Wschodzie ogromny jest również problem śmieci i ścieków. O ile w 2000 r. wielkość odpadków produkowanych rocznie przez gospodarstwa domowe wynosiła 282 kg na osobę, o tyle w 2025 r. może osiągnąć nawet 600 kg na osobę. Niepokojący jest również fakt, że niemal 80% wysypisk śmieci jest nielegalnych i nie kontrolują ich władze państwowe⁵. W 2002 r. ok. 60% ścieków komunalnych spływających do Morza Śródziemnego nie zostało w wystarczającym stopniu oczyszczonych, co powoduje degradację tego basenu morskiego. Zdecydowana większość pochodziła z państw północnoafrykańskich i bliskowschodnich. Zanieczyszczenie wód Morza Śródziemnego powodowane jest również przez żeglugę. Na Morze Śródziemne przypada 30% międzynarodowego transportu morskiego, w tym 20–25% światowego transportu ropy naftowej. Zgodnie z analizami ONZ, do morza wypływało rocznie 20–80 tysięcy ton ropy⁶. Koszty degradacji środowiska wynoszą 3–6% PKB (m.in. 3% w Tunezji, 5% w Syrii, Algierii i Egipcie)⁷.

Dodatkowe wyzwanie stanowią zmiany klimatyczne. Zgodnie z czwartym raportem Międzyrządowego Zespołu ds. Zmiany Klimatu (IPCC), opublikowanym w 2007 r., obszar śródziemnomorski jest jednym z tych regionów świata, w których ocieplenie klimatu wywoła najbardziej negatywne skutki ekonomiczne i społeczne. Wzrost temperatury o 3–4°C spowoduje spadek ilości deszczu i śniegu, co spotęguje suszę. Najbardziej wrażliwy pod tym względem jest obszar Afryki Północnej, na którym znajdują się pustynie. Ocieplenie klimatu spowoduje również podniesienie poziomu Morza Śródziemnego (zgodnie z niektórymi analizami o ok. 35 cm), co przyczyni się do zmniejszenia powierzchni wybrzeży państw nadmorskich, zniknięcia niektórych plaż i klifów, wzrostu zasolenia gleb i zmniejszenia ilości wody słodkiej⁸.

³ Climate Change and Energy in the Mediterranean, UNEP, Mediterranean Action Plan..., s. 5.

⁴ *Ibidem*, s. 11.

⁵ Dane te obejmują również Turcję.

⁶ The Blue Plan's Sustainable Development Outlook for the Mediterranean..., s. 1, 15.

⁷ *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Establishing an Environment Strategy for the Mediterranean*, Brussels, 05.09.2006, COM (2006), 475 final, s. 3.

⁸ Dane na stronie Eurostatu: www.epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home (06.2009).

Już teraz region południowego i wschodniego wybrzeża Morza Śródziemnomorskiego boryka się z problemem deficytu wody pitnej.

Działania Unii Europejskiej na rzecz ochrony środowiska naturalnego regionu śródziemnomorskiego

Zanieczyszczenie przez przemysł, żeglugę i gospodarstwa domowe, utrata otwartych przestrzeni oraz niszczenie przybrzeżnych ekosystemów rodzą poważne wyzwania dla bezpieczeństwa europejskiego, dlatego też Unia Europejska stara się aktywnie działać na rzecz ochrony środowiska naturalnego w regionie śródziemnomorskim⁹.

Na pierwszym spotkaniu ministrów środowiska państw uczestników procesu barcelońskiego, które odbyło się w Helsinkach, 28 listopada 1997 r. przyjęto krótko- i średnioterminowy plan działania w zakresie ochrony środowiska (*Short and Medium-term Priority Environmental Action Programme – SMAP*). Jako najważniejsze sektory działania określono: gospodarkę wodną, zarządzanie odpadami, zarządzanie obszarami nadbrzeżnymi, walkę z pustynnieniem gleb oraz tzw. *hot spots*, czyli najbardziej palące problemy, w tym redukcję ilości zanieczyszczeń. Drugie spotkanie tego forum odbyło się 10 lipca 2002 r. w Atenach. Przedyskutowano na nim funkcjonowanie programu SMAP w latach 1997–2001 i podjęto decyzję o jego usprawnieniu.

Od 1998 r. program SMAP jest realizowany w trzech etapach. Pierwszą pulę projektów rozpatrzono w latach 1998–1999, drugą w 2000 r., a trzecią w 2005 r. O ile w dwóch pierwszych fazach wszystkie projekty miały charakter wielostronny, o tyle w fazie trzeciej przeważają projekty realizowane samodzielnie przez śródziemnomorskie państwa partnerskie Unii Europejskiej. Dotyczą one głównie zintegrowanego rozwoju wybrzeża Morza Śródziemnego. Największą kwotę Unia Europejska przekazała na dofinansowanie projektów w drugiej fazie – ok. 21,5 mln euro. W pierwszej fazie kwota ta wyniosła 5,6 mln, a w trzeciej – 6,6 mln euro. Najwięcej projektów w ramach programu SMAP do 2008 r. realizowanych było w Maroku, Tunezji, Egipcie, Algierii i Libanie. Większość funduszy została przekazana na projekty oczyszczania wodnych ścieków komunalnych – ok. 60% całości (najwięcej Maroko – 100%, Egipt – 83%, Tunezja – 74%)¹⁰.

Obok programu SMAP Unia Europejska finansowała również inne projekty, służące ochronie środowiska naturalnego. Wśród nich ważne miejsce zajmują te dotyczące wody pitnej. Działania Wspólnot Europejskich zmierzające do wprowadzenia

⁹ Szerzej na temat polityki UE w zakresie ochrony środowiska naturalnego zob. np. U. Luterbacher, *Degradation – Environment, Climate Change, and Kyoto Protocol*, [w:] *Disasters, Diseases, Disruptions: a New D-driver for the EU*, red. A. Missiroli, „Chaillot Paper” 2005, No. 83, September, s. 21–36.

¹⁰ www.smap.eu (06.2009).

racjonalnej gospodarki wodnej w regionie śródziemnomorskim były podejmowane od początku lat 90. W maju 1990 r. z inicjatywy Komisji Europejskiej Algieria zorganizowała pierwszą śródziemnomorską konferencję na ten temat. Przyjęto na niej deklarację, w której państwa śródziemnomorskie podkreśliły konieczność wypracowania wspólnej strategii zarządzania wodą. Dwa lata później, w październiku 1992 r. w Rzymie odbyła się druga konferencja dotycząca tej problematyki. Państwa przyjęły wówczas Śródziemnomorską Kartę Wody (*Mediterranean Water Charter*), w której zobowiązały się przedsięwziąć środki dotyczące planowania i zarządzania wodą słodką. Po ustanowieniu Partnerstwa Eurośródziemnomorskiego (EMP), w listopadzie 1996 r. odbyła się w Marsylii pierwsza konferencja na temat wody ministrów państw członków EMP, podczas której podjęto decyzję o utworzeniu eurośródziemnomorskiego systemu informacyjnego, dostarczającego *know-how* w sektorze wodnym (EMWIS). Na drugiej konferencji, która odbyła się Turynie w dniach 18–19 października 1999 r., przyjęto plan gospodarowania wodnego (*Action Plan on Local Water Management*)¹¹.

Realizacji celów określonych w planie służył w latach 2003–2008 Eurośródziemnomorski Program Regionalny na rzecz Lokalnego Zarządzania Wodą – Program Wodny MEDA (*Euro-Mediterranean Regional Programme for Local Water Management* – w skrócie nazywany „MEDA Water”). Skupiał on dziewięć konsorcjów, składających się z organizacji pozarządowych, uniwersytetów oraz instytucji rządowych państw członkowskich EMP. Na jego realizację przekazano 40 mln euro. W ramach tego programu realizowane były projekty dotyczące odsalania i oczyszczania wody, efektywnego zużywania wody, w tym możliwości jej ponownego użycia oraz zdecentralizowania ujęć wody pitnej¹².

Innym programem Unii Europejskiej w sektorze wodnym jest *Med-EU Water Initiative* (od 2003 r.), realizowany w ramach *EU Water Initiative*. Inicjatywa ta została zapoczątkowana na Światowym Szczycie ds. Zrównoważonego Rozwoju, który odbył się w Johannesburgu w 2002 r. Służy ona dalszemu wspieraniu dialogu między państwami i działaniom na rzecz racjonalnej polityki wodnej. Podczas eurośródziemnomorskiej konferencji ministerialnej w sprawie wody, która odbyła się w Jordanii, 22 grudnia 2008 r. przyjęto długookresową strategię w regionie śródziemnomorskim¹³.

Ważnym elementem działań na rzecz ochrony środowiska regionu śródziemnomorskiego jest również program „Horyzont 2020”, utworzony przez ministrów spraw

¹¹ Zob.: *Declaration of the Euro-Mediterranean Ministerial Conference on Local Water Management*, 18–19.10.1999, www.ec.europa.eu (06.2009).

¹² *Euro-Mediterranean Regional Water Projects*, www.medawater-rmsu.org/ (06.2009).

¹³ *Barcelona Process: Union for the Mediterranean: Declaration of the Euro-Mediterranean Ministerial Conference on Water*, Jordan, 22.12.2008, www.europarl.europa.eu (06.2009).

zagranicznych państw członkowskich EMP w listopadzie 2005 r. Program ten wytycza działania na rzecz zredukowania największych źródeł zanieczyszczeń w regionie śródziemnomorskim. Jego harmonogram został przyjęty w Kairze 20 listopada 2006 r., na trzeciej konferencji ministrów państw członkowskich procesu barcelońskiego poświęconej ochronie środowiska. Jest on zgodny z przedstawioną przez Komisję Europejską we wrześniu 2006 r. strategią działania, która zawierała następujące wytyczne: a) zredukowanie zanieczyszczeń; b) promowanie zrównoważonego wykorzystywania Morza Śródziemnego i jego wybrzeży; c) zachęcanie państw nadbrzeżnych do rozwijania między sobą współpracy; d) pomoc państwom partnerskim UE oraz instytucjom w tworzeniu efektywnej polityki służącej ochronie środowiska; e) większe angażowanie społeczeństw obywatelskich w działalność ekologiczną. Za środki realizacji tych celów przyjęto: 1) udzielanie pomocy finansowej przez Unię Europejską; 2) rozwijanie i wzmacnianie dialogu przez wykorzystanie istniejących struktur współpracy (Partnerstwa Eurośródziemnomorskiego i Europejskiej Polityki Sąsiedztwa); 3) usprawnienie koordynacji z innymi organizacjami i partnerami działającymi na rzecz ochrony śródziemnomorskiego środowiska naturalnego, głównie z Organizacją Narodów Zjednoczonych; 4) przekazywanie przez UE państwom partnerskim swoich doświadczeń związanych z ochroną środowiska naturalnego¹⁴. Harmonogram programu „Horyzont 2020” wyznacza cztery priorytety działania do 2013 r.:

- finansowanie projektów ograniczających największe źródła zanieczyszczeń, do których należą: emisje przemysłowe, odpady miejskie i ścieki komunalne (wytworzą one ok. 80% zanieczyszczeń Morza Śródziemnego),
- kształtowanie zdolności do działania państw partnerskich UE tak, aby były w stanie skutecznie wdrożyć w życie przepisy dotyczące ochrony środowiska,
- finansowanie przez Komisję Europejską badań naukowych w zakresie poszczególnych zagadnień związanych z ochroną środowiska i rozpowszechnianie ich wyników,
- opracowanie wskaźników umożliwiających monitorowanie osiągnięć projektu „Horyzont 2020”¹⁵.

Ustanowiona w lipcu 2008 r. Unia dla Śródziemnomorza określiła ochronę środowiska regionu śródziemnomorskiego jako jeden z priorytetów działania na najbliższe lata.

¹⁴ *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Establishing an Environment Strategy for the Mediterranean*, Brussels, 05.09.2006, COM (2006), 475 final.

¹⁵ *Horizon 2020 – Timetable for the First Phase (2007–2013), Annex to the Cairo Declaration of the Euro-Mediterranean Ministerial Conference on the Environment 20 November 2006*, www.ec.europa.eu/environment/enlarg/med/pdf/2020_timetable_phase1_en.pdf (06.2009).

W zakresie ochrony środowiska naturalnego regionu śródziemnomorskiego Unia Europejska współpracuje z Organizacją Narodów Zjednoczonych. Najważniejszymi wytycznymi w tej materii są zapisy Konwencji barcelońskiej oraz sześciu protokołów dodatkowych wypracowanych pod auspicjami Programu Środowiskowego NZ (UNEP), jedynej umowy prawnie wiążącej w zakresie ochrony środowiska regionu śródziemnomorskiego¹⁶. Z ich wytycznymi jest ściśle związany program SMAP oraz LIFE – 3C¹⁷. Komisja Europejska oraz jednostka odpowiedzialna za implementację Śródziemnomorskiego Planu Działania (*Mediterranean Action Plan*) podpisały 9 listopada 2005 r. porozumienie o współpracy w zakresie ochrony środowiska naturalnego¹⁸. W listopadzie 2005 r. Unia przyczyniła się również do przyjęcia, na spotkaniu sygnatariuszy Konwencji barcelońskiej w Słowenii, „Śródziemnomorskiej Strategii Zrównoważonego Rozwoju”¹⁹.

Wspólnoty Europejskie przystąpiły również do Śródziemnomorskiego Programu Pomocy Technicznej na rzecz Ochrony Środowiska – METAP, utworzonego w 1989 r.

¹⁶ Konwencja w sprawie ochrony środowiska Morza Śródziemnego i jego wybrzeży (tzw. Konwencja barcelońska) została podpisana 16 lutego 1976 r., a weszła w życie 12 lutego 1978 r. Podpisało ją 21 państw śródziemnomorskich (nie podpisała Autonomia Palestyńska). Dodatkowe protokoły do konwencji zostały podpisane 16 lutego 1976 r., 17 maja 1980 r., 2 kwietnia 1982 r., 14 października 1994 r. i 1 października 1996 r. Cele Konwencji barcelońskiej – ochrona środowiska naturalnego Morza Śródziemnego oraz zrównoważony rozwój regionu – są realizowane przez Śródziemnomorski Plan Działania. Na spotkaniu 9–10 czerwca 1995 r. Konwencja barcelońska została zmodyfikowana. Modyfikacje te weszły w życie w 2004 r. Zob. na stronie UNEP: www.unep.ch/regionalseas/legal/conlist.htm.

¹⁷ Program LIFE został utworzony przez Wspólnoty Europejskie w 1992 r. i funkcjonował do 2006 r. W jego ramach funkcjonuje LIFE – 3C, skierowany do państw niebędących członkami Wspólnot Europejskich. Dla państw wschodniego i południowego wybrzeża Morza Śródziemnego zostało przeznaczonych 80% funduszy z tego programu. *Report on the First Five Years of Implementation of SMAP (1997–2001)*, Office for Official Publications of the European Community, Luxembourg, June 2002, s. 11.

¹⁸ *Work Programme of Cooperation between the MAP Coordinating Unit and the European Commission Concerning the Strengthening of Cooperation between the MAP Coordinating Unit and the European Commission in the Field of Environment*, www.ec.europa.eu/environment/enlarg/pdf/map_joint_work_prog.pdf (06.2009).

¹⁹ Decyzję o utworzeniu takiej strategii podjęto podczas 12. konferencji państw sygnatariuszy Konwencji barcelońskiej, która odbyła się w listopadzie 2001 r. w Maroku. Jej uczestnicy (21 państw śródziemnomorskich i Wspólnota Europejska) zwrócili się do Śródziemnomorskiej Komisji ds. Zrównoważonego Rozwoju (MCSD), działającej w ramach Śródziemnomorskiego Planu Działania, z prośbą o przygotowanie projektu. Uzyskała ona poparcie ministrów środowiska państw członków Partnerstwa Eurośródziemnomorskiego podczas konferencji w Atenach w lipcu 2002 r. Treść strategii zob. *Mediterranean Strategy for Sustainable Development*, UNEP, *Mediterranean Action Plan*, Athens 2002.

Skupia on największych donatorów pomocy finansowej na rzecz ochrony środowiska regionu śródziemnomorskiego (członkami METAP są również: Bank Światowy, Europejski Bank Inwestycyjny oraz Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju – UNDP, Finlandia i Szwajcaria), a jego zadaniem jest koordynowanie inwestycji w regionie, służących ochronie środowiska naturalnego.

Podsumowanie

Degradacja środowiska naturalnego w regionie śródziemnomorskim postrzegana jest przez Unię Europejską jako poważne wyzwanie dla jej polityki. Zaniepokojenie wywołują głównie: wzrost zanieczyszczeń, spowodowany coraz większym ruchem pasażerskim i towarowym oraz szybko zwiększającym się zużyciem energii wytwarzanej przez stosowanie ropy naftowej, gazu ziemnego i węgla; rosnąca ilość odpadów, a także zmiany klimatyczne, które wraz z szybkim przyrostem naturalnym zwiększają suszę, zasolenie gleb i deficyt wody pitnej.

Unia Europejska podejmuje działania mające na celu zapobieżenie przewidywanym negatywnym zjawiskom lub zmniejszenie ich skutków. Od lat 90. XX w. uruchamia programy współpracy wielostronnej dla realizacji tego celu. Od 1995 r. realizowane są one głównie w ramach Partnerstwa Eurośródziemnomorskiego (Procesu barcelońskiego). Do najważniejszych należą programy: SMAP (*Short and Medium-term Priority Environmental Action Programme*), Eurośródziemnomorski Program Regionalny na rzecz Lokalnego Zarządzania Wodą – Program Wodny MEDA (*Euro-Mediterranean Regional Programme for Local Water Management* – „MEDA Water”), *Med-EU Water Initiative*, „Horyzont 2020”. W zakresie ochrony środowiska naturalnego regionu śródziemnomorskiego Unia Europejska współpracuje z innymi podmiotami międzynarodowymi, głównie Organizacją Narodów Zjednoczonych.

Trudno jednoznacznie ocenić efektywność działań Unii Europejskiej na rzecz eliminowania zagrożeń ekologicznych w regionie śródziemnomorskim. Pierwsze wymierne działania UE zostały podjęte ok. 10 lat temu, więc jest to zbyt krótki czas na dokonanie rzetelnej oceny. Polityka ochrony środowiska naturalnego jest procesem długotrwałym i wymagającym dużej systematyczności i konsekwencji działania. Należy jednak pamiętać, że efektywna polityka Unii Europejskiej w tym zakresie nie będzie możliwa bez współpracy z państwami wschodniego i południowego wybrzeża Morza Śródziemnego. Wprawdzie większość tych krajów współpracę w tym zakresie podejmuje, ale nie można zapominać, że borykają się one z wieloma innymi problemami politycznymi, ekonomicznymi i społecznymi, wśród których degradacja środowiska naturalnego zajmuje drugorzędne miejsce.



Zmiany strumieni handlu zagranicznego w nowych krajach członkowskich (UE-8) w pierwszych latach po akcesji

Wprowadzenie

Już od początku procesu transformacji jednym z najważniejszych zadań polityki gospodarczej krajów Europy Środkowo-Wschodniej (EŚW) było uregulowanie powiązań z gospodarką światową oraz przystąpienie do zachodnich struktur politycznych i ekonomicznych. Zawarto wiele porozumień i umów międzynarodowych ułatwiających dostęp towarów na rynki zagraniczne, przy równoczesnej liberalizacji dostaw importowych, co umożliwiło włączenie się do procesów integracji gospodarczej, zachodzących w Europie i na świecie.

Najważniejsze decyzje wiązały się z intensyfikacją powiązań ze Wspólnotami Europejskimi. Wyrazem tego było zawarcie w 1991 r. układów stowarzyszeniowych, najpierw przez Czechosłowację, Polskę i Węgry, a następnie w latach 1992–1996 przez kilka pozostałych krajów tego regionu: Bułgarię, Estonię, Litwę, Łotwę, Rumunię oraz Słowenię. Kraje Wspólnoty Niepodległych Państw (WNP) zawarły ze Wspólnotami w latach 1994–1996 układy o partnerstwie i współpracy (*Partnership and Co-operation Agreements – PCA*)¹.

Niemal równoległe z procesem przebudowy powiązań handlowych i gospodarczych z krajami Wspólnot Europejskich państwa EŚW zawarły wiele porozumień dwu- i wielostronnych o liberalizacji handlu wzajemnego. Oprócz umowy CEFTA²

¹ Zob. szerzej: *Unia Europejska*, red. E. Kawecka-Wyrzykowska, t. 1, Warszawa 2004, s. 212–236; H. Tendera-Właszczuk, *Rozszerzenie Unii Europejskiej na Wschód*, Warszawa 2001, s. 34–35.

² CEFTA – *Central European Free Trade Agreement* (Środkowoeuropejska umowa o wolnym handlu), umowa podpisana 21 grudnia 1992 r. w Krakowie przez przedstawicieli Polski, Węgier, Czech i Słowacji. W następnych latach do porozumienia przystąpiły: Słowenia (1996), Rumunia (1997), Bułgaria (1999), Chorwacja (2003) oraz Macedonia (2006). Umowa przewidywała utworzenie w ciągu 10 lat strefy wolnego handlu w zakresie towa-

największy zakres preferencji gwarantowała Bałtycka Strefa Wolnego Handlu (*Baltic Free Trade Agreement* – BAFTA)³, utworzona w 1993 r. przez Litwę, Łotwę i Estonię. W ramach tych ugrupowań dokonywały się niemal równoległe dwa procesy. Z jednej strony była to likwidacja ograniczeń w handlu wzajemnym i budowa strefy wolnego handlu, a z drugiej – przygotowania do przystąpienia do Unii Europejskiej.

Od początku procesu transformacji strategicznym celem większości krajów EŚW były ścisła współpraca i członkostwo w Unii Europejskiej. Wymagało to podjęcia szeroko zakrojonych dostosowań, zarówno w sferze gospodarczej, jak i politycznej oraz społecznej. Starania te zostały uwieńczone sukcesem i 1 maja 2004 r. osiem spośród nich (określanych mianem UE-8): Estonia, Litwa, Łotwa, Polska, Czechy, Słowacja, Słowenia, Węgry oraz Malta i Cypr, a 1 stycznia 2007 r. także Bułgaria i Rumunia⁴, zostały przyjętych do grona pełnoprawnych członków.

Akcesja do Unii Europejskiej oznaczała m.in. konieczność przyjęcia przez nowe kraje członkowskie podstawowych zasad wspólnej polityki handlowej, obowiązujących w ramach UE. Spowodowało to istotną zmianę dotychczasowych warunków handlu, zarówno wzajemnego, jak i z państwami trzecimi. Niniejsze opracowanie jest próbą weryfikacji hipotezy (na podstawie analizy danych statystycznych za lata 2000–2003 oraz 2004–2007), że nowe warunki handlu miały istotny wpływ na dynamikę i strukturę obrotów towarowych krajów UE-8, zwłaszcza w relacji z krajami UE-15 oraz w ich handlu wzajemnym.

Nowe warunki handlu wynikające z przystąpienia do UE

Przystąpienie do UE oznaczało dla nowych krajów członkowskich m.in. gruntowną zmianę dotychczasowych zasad i reguł handlu ze wszystkimi partnerami. Wynikało

rów przemysłowych oraz liberalizację handlu artykułami rolno-spożywczymi. Zob. szerzej: A. Sołtysińska, P. Czubik, *Środkowoeuropejska strefa wolnego handlu. Komentarz*, Kraków 1997; E. Molendowski, *Liberalizacja wymiany handlowej krajów Europy Środkowoschodniej w okresie transformacji – ze szczególnym uwzględnieniem doświadczeń krajów CEFTA*, Kraków 2007, s. 85–120.

³ BAFTA – *Baltic Free Trade Area* (Bałtycka strefa wolnego handlu), umowa podpisana 13 września 1993 r. przez przedstawicieli Estonii, Litwy i Łotwy. Umowa przewidywała utworzenie przez jej sygnatariuszy strefy wolnego handlu w zakresie towarów przemysłowych. Od 1 stycznia 1997 r. porozumieniem objęto również handel wzajemny artykułami rolno-spożywczymi. Por. E. Sumilo, *Trade and Trade Policy Developments in the Baltic States after Regaining Independence before Joining the EU*, XIV International Economic History Congress, 21 to 25 August 2006, Helsinki, Finland, s. 6–7.

⁴ Bułgaria i Rumunia – ze względu na zbyt krótki okres członkostwa w UE – oraz Malta i Cypr – ze względu na ich specyfikę, zostaną pominięte w niniejszej analizie.

to przede wszystkim z przyjęcia całości *acquis communautaire* w zakresie swobodnego przepływu towarów oraz unii celnej. Najważniejsze zmiany wiązały się z:

- włączeniem nowych krajów członkowskich do jednolitego rynku wewnętrznego UE (na którym odbywa się swobodny przepływ towarów i usług oraz obowiązują zharmonizowane regulacje dotyczące wymogów technicznych wyrobów),
- przyjęciem przez kraje nowo przystępujące wszystkich zasad i instrumentów wspólnej polityki handlowej WE wobec krajów trzecich (wspólnej taryfy celnej, narzędzi pozataryfowych oraz systemu umów handlowych z partnerami niebędącymi członkami UE)⁵.

Zasady polityki handlowej krajów UE-8 z zagranicą zharmonizowano w istotnym zakresie z zasadami wspólnej polityki handlowej jeszcze przed przystąpieniem do UE. Na mocy podpisanych układów wymiana towarami przemysłowymi pomiędzy tymi krajami i państwami UE została niemal całkowicie zliberalizowana od 1 stycznia 1999 r. Podpisane na początku obecnej dekady porozumienia umożliwiły istotnie zmniejszenie barier w handlu artykułami rolnymi⁶. Wejście do UE oznaczało więc przede wszystkim wyeliminowanie kontroli granicznych w przepływie towarów (bariery fizyczne) oraz występujących jeszcze barier technicznych i fiskalnych w dostępie do jednolitego rynku. W relacji z krajami trzecimi (spoza UE-15) podpisano w latach 90. XX w. wiele umów o wolnym handlu (lub handlu preferencyjnym) z krajami, z którymi takie porozumienia Wspólnota zawarła już wcześniej.

Handel z krajami UE

Jednym z podstawowych filarów jednolitego rynku wewnętrznego państw członkowskich Unii Europejskiej jest swobodny przepływ towarów przemysłowych i rolnych. W toku negocjacji z zakresu swobodnego przepływu towarów nowe kraje członkowskie zobowiązały się do przyjęcia w całości dorobku prawnego Wspólnot

⁵ Szerzej na ten temat zob. E. Kaliszuk, E. Synowiec, *Wspólna polityka handlowa*, [w:] *Unia Europejska. Przygotowania Polski do członkostwa*, red. E. Kawecka-Wyrzykowska, Warszawa 2001; E. Kaliszuk, *Zmiana w polityce handlowej UE – biznes ponad sentymenty?*, „Wspólnoty Europejskie” 2006, nr 12, s. 23–35; E. Kawecka-Wyrzykowska, *Skutki przyjęcia przez Polskę wspólnej polityki handlowej UE*, [w:] *Polska w Unii Europejskiej*, t. 2, red. E. Kawecka-Wyrzykowska, Warszawa 2004, s. 88–91; E. Latoszek, *Wspólna polityka handlowa Unii Europejskiej i jej skutki dla polskiego handlu zagranicznego w warunkach pełnego członkostwa w UE*, [w:] *Polska w Unii Europejskiej. Uwarunkowania i możliwości rozwoju po 2004 roku*, red. G. Wojtkowska-Lodej, Warszawa 2003, s. 225–232; U. Płowiec, *Unia Europejska a Polska*, Warszawa 2002, s. 109–122.

⁶ Zob. szerzej: E. Kawecka-Wyrzykowska, *Dostosowania Polski do wymogów wspólnej polityki handlowej przed akcesją*, [w:] *Polska w Unii Europejskiej*, t. 2, red. E. Kawecka-Wyrzykowska, Warszawa 2004, s. 88–91.

w tej dziedzinie (z wyjątkiem procedury rejestracji leków, w której uzyskały okres przejściowy do końca 2007 lub 2008 r.)⁷.

Przyjęcie wspólnotowych reguł swobodnego przepływu towarów oznaczało⁸ zniesienie ceł oraz wszelkich opłat równoważnych cłom w obrotach z krajami UE-25, eliminację wszelkiego rodzaju ograniczeń ilościowych (kontyngenty, plafony), zlikwidowanie barier fizycznych, technicznych i fiskalnych związanych z przekraczaniem granicy (kontrolę graniczne i formalności celne, przepisy dotyczące technicznych wymogów wobec towarów, zróżnicowane systemy opodatkowania towarów)⁹.

Przystąpienie do UE wiązało się więc dla nowych krajów członkowskich ze zmianą zasad i warunków ich wymiany, zarówno z krajami UE-15, jak i z krajami przystępującymi. Zakres i głębokość tych zmian były jednakże inne w odniesieniu do towarów przemysłowych, a inne w odniesieniu do towarów rolnych.

Od 1 maja 2004 r. handel krajów przystępujących z państwami rozszerzonej UE objęto całkowicie regułami jednolitego rynku europejskiego. Nie zmieniło to jednak istotnie warunków ich wymiany handlowej z dawną Piętnastką (UE-15) w zakresie towarów przemysłowych (wynikało to głównie z postanowień Układów Europejskich, na mocy których już 1 stycznia 1999 r. prawie cały handel towarami przemysłowymi został zliberalizowany). Najważniejszą zmianą było zniesienie fizycznych i technicznych barier na granicach z tymi państwami oraz obowiązujących przed akcesją środków ochronnych, w tym antydumpingowych.

Również w handlu z nowymi krajami członkowskimi nie nastąpiły istotne zmiany zasad i warunków. W relacji z tymi krajami, jeszcze przed akcesją, kraje CEFTA oraz Litwa, Łotwa i Estonia zawarły umowy o strefie wolnego handlu artykułami przemysłowymi. Zmiany nastąpiły jedynie w handlu z Cyprzem i Maltą (przed 1 maja 2004 r. był on realizowany na zasadzie klauzuli najwyższego uprzywilejowania)¹⁰.

W praktyce więc w następstwie akcesji do UE w odniesieniu do przeważającej części handlu artykułami przemysłowymi pomiędzy nowymi krajami członkowskimi i państwami UE-15 nie nastąpiły zmiany w zakresie obciążeń celnych. Istotną zmianą było natomiast zlikwidowanie istniejących wcześniej barier fizycznych, technicznych i fiskalnych.

⁷ *Udział Polski w jednolitym rynku – korzyści i koszty dla poszczególnych sektorów*, Warszawa 2003, s. 5–6; *Członkostwo Polski w Unii Europejskiej – na jakich zasadach?*, Warszawa 2003, s. 9–12; *Wyniki negocjacji akcesyjnych nowych krajów członkowskich Unii Europejskiej*, red. H. Tendera-Właszczuk, Kraków 2005, s. 60–62.

⁸ *Wyniki negocjacji akcesyjnych nowych krajów członkowskich Unii Europejskiej...*, s. 50–51.

⁹ Szerzej na temat barier fizycznych, technicznych i fiskalnych zob. E. Synowiec, *Funkcjonowanie rynku wewnętrznego*, [w:] *Unia Europejska...*, t. 1, s. 72–73.

¹⁰ Por. E. Kaliszuk, M. Błaszczuk, W. Mroczek, J. Przystupa, A. Władyniak, *Analiza konsekwencji członkostwa dla wymiany handlowej*, [w:] *Polska w Unii Europejskiej – doświadczenia pierwszego roku członkostwa*, Warszawa 2005, s. 203–204.

W handlu artykułami rolnymi między krajami nowo przystępującymi i pozostałymi państwami członkowskimi Unii Europejskiej od 1 maja 2004 r. nie obowiązywały już cła ani bariery pozataryfowe. Należy to podkreślić, bowiem przed akcesją handel tą grupą artykułów między krajami CEFTA i UE-15 objęty był tylko częściową liberalizacją. Z wielu preferencji rolnych można było skorzystać tylko w ramach kontyngentów. Towary nieobjęte preferencjami podlegały stawkom celnym KNU obowiązującym w imporcie z krajów trzecich, które nie korzystały z uprzywilejowanego traktowania. Z kolei w ramach CEFTA handel tymi towarami był objęty selektywną i ograniczoną liberalizacją¹¹, a w odniesieniu do produktów pochodzących z Cypru i Malty stosowano zasady KNU¹².

W handlu artykułami rolnymi nastąpiły po 1 maja 2004 r. większe zmiany niż w przypadku towarów przemysłowych, polegające na usunięciu licznych barier stosowanych dotąd zarówno w handlu wzajemnym pomiędzy krajami CEFTA, jak i w relacji kraje CEFTA – UE-15¹³.

Handel z krajami trzecimi

Kraje członkowskie Unii Europejskiej kształtują wymianę handlową z krajami trzecimi w ramach wspólnej polityki handlowej (WPH). Poszczególne kraje nie dysponują autonomią w zawieraniu umów handlowych ani w zakresie kształtowania ochrony rynku krajowego. Narodowe kompetencje w tej dziedzinie zostały przekazane organom wspólnotowym¹⁴.

W toku negocjacji w zakresie unii celnej, kraje przystępujące do Unii Europejskiej przyjęły wszystkie instrumenty i zasady wspólnej polityki handlowej obowiązujące z krajami trzecimi¹⁵. Spowodowało to istotne zmiany warunków ich handlu z krajami trzecimi (mimo iż podstawowe zasady już wcześniej dostosowano

¹¹ Zob. szerzej: E. Molendowski, *Liberalizacja wymiany handlowej krajów Europy Środkowoschodniej w okresie transformacji (ze szczególnym uwzględnieniem doświadczeń krajów CEFTA)*, Kraków 2007, s. 85–121.

¹² E. Kaliszuk, M. Błaszczuk, W. Mroczek, J. Przystupa, A. Władyniak, *Analiza konsekwencji członkostwa dla wymiany handlowej...*, s. 218.

¹³ E. Molendowski, *Handel zagraniczny krajów CEFTA w pierwszych latach członkostwa w Unii Europejskiej*, [w:] *Spoleczna gospodarka rynkowa. W poszukiwaniu modelu rozwoju gospodarczego krajów postsocjalistycznych*, red. S. Lis, „Studia i Prace Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie” nr 4, Kraków 2009, s. 494–499.

¹⁴ Szerzej na ten temat zob. A. Ambroziak, E. Kawecka-Wyrzykowska, *Traktatowe stosunki handlowe z krajami trzecimi*, [w:] *Unia Europejska...*, t. 1, s. 205–243; S. Miklaszewski, *Zagraniczna polityka handlowa Unii Europejskiej*, Tarnów 2005, s. 52–59; *Trade Policy Review – European Communities*, WTO, Report of the Secretariat, WT/TPR/S/136, 23.06.2004.

¹⁵ Okresy przejściowe uzyskały tylko Węgry (w zakresie importu aluminium niestopowego) i Malta (na import tkanin z wełny czesankowej). Szerzej na ten temat zob. *Wyniki negocjacji akcesyjnych nowych krajów członkowskich Unii Europejskiej...*, s. 253–256.

w dużym stopniu do wymogów WPH). Wynikało to z faktu, iż Wspólnoty stosowały rozbudowany system preferencji (jednostronnych lub na zasadzie wzajemności) dla różnych grup krajów¹⁶.

W porównaniu ze stanem sprzed akcesji zwiększyła się liczba krajów korzystających z preferencyjnego dostępu do rynku nowych krajów członkowskich. Z obniżonej stawki GSP¹⁷ korzystają obecnie kraje WNP oraz niektóre państwa Ameryki Południowej i Ameryki Środkowej (np. Argentyna, Brazylia, Urugwaj, Wenezuela), niektóre kraje azjatyckie (Bahrajn, Katar, Kuwejt, Malezja, Oman) oraz afrykańskie (np. Gabon, Sahara Zachodnia), których wcześniej nie objęto preferencyjnym traktowaniem. Lepszy dostęp uzyskały również państwa, które mają ze Wspólnotą umowy o strefie wolnego handlu, a których import przed 1 maja 2004 r. obciążony był stawką KNU. Są to m.in. kraje bałkańskie (Albania, Bośnia i Hercegowina, Serbia i Czarnogóra), niektóre kraje afrykańskie (Liban) i Ameryki Południowej (Chile, Meksyk)¹⁸.

Po 1 maja 2004 r. nie zmieniły się znacząco warunki dostępu towarów pochodzących z nowych krajów członkowskich do rynków państw trzecich. Pewne pogorszenie warunków eksportu nastąpiło jedynie w przypadku wymiany z USA, Kanadą i Nową Zelandią. Dwa pierwsze kraje wycofały bowiem przyznane na początku lat 90. XX w. Polsce i innym krajom w okresie transformacji preferencje celne GSP. Natomiast korzystniejsze warunki dostępu uzyskano do rynków państw, które utworzyły ze Wspólnotą Europejską strefę wolnego handlu lub unię celną, a z którymi handel przed akcesją odbywał się na zasadach KNU. Były to m.in.: Tunezja, Maroko, RPA, Chile, Meksyk¹⁹.

Przyjęcie przez nowe kraje zasad wspólnej polityki handlowej spowodowało istotną zmianę warunków handlu towarami przemysłowymi z krajami trzecimi. W efekcie przyjęcia Wspólnej Taryfy Celnej na większą część towarów przemysłowych od 1 maja 2004 r. nastąpiła obniżka stawek celnych (tylko stosunkowo niewielka grupa produktów została objęta podwyżką ceł)²⁰. Największa obniżka ceł nastąpiła w im-

¹⁶ S. Miklaszewski, *Zagraniczna polityka handlowa Unii Europejskiej...*, s. 59–62.

¹⁷ GSP – Generalized System of Preferences, system zezwalający na stosowanie przez kraje wysoko rozwinięte preferencyjnych ceł w relacji z krajami rozwijającymi się, wprowadzony przez WE w 1971 r. (zob. *The Generalized System of Preferences of the European Community*, „Europe Information, External Relations” 1981, nr 51, s. 3; K. Michałowska-Gorywoda, *Ramy prawno-instytucjonalne zewnętrznych stosunków gospodarczych UE*, [w:] J. Barcz, E. Kawecka-Wyrzykowska, K. Michałowska-Gorywoda, *Integracja europejska*, Warszawa 2006, s. 363–364).

¹⁸ *Trade Policy Review – European Communities...*, s. 23.

¹⁹ M. Błaszczuk, E. Kaliszuk, W. Mroczek, J. Przystupa, A. Władyniak, *Analiza konsekwencji członkostwa dla wymiany handlowej...*, s. 208–210; E. Kawecka-Wyrzykowska, *Skutki przyjęcia przez Polskę wspólnej polityki handlowej UE...*, s. 107–108.

²⁰ E. Kawecka-Wyrzykowska, *Dostosowania Polski do wymogów wspólnej polityki handlowej przed akcesją*, [w:] *Polska w Unii Europejskiej...*, s. 91–93.

porcie z tych krajów, które mają umowy o wolnym handlu z UE-15, a wcześniej były stosowane wobec nich stawki KNU (Tunezja, Maroko, Meksyk, RPA i Macedonia). Dość znaczne obniżki ceł miały miejsce w relacji z krajami rozwijającymi się, które dotychczas były objęte stawkami KNU, a w UE-15 korzystały z preferencji celnych w ramach AKP lub systemu GSP. Relatywnie najmniejsza obniżka stawek nastąpiła w imporcie z krajów, które były obciążone stawkami KNU w nowych krajach członkowskich i UE-15 (Australia, Japonia, USA).

Wspólnoty stosują rozbudowany system protekcji w imporcie produktów rolnych z krajów trzecich. Na towary rolne przetworzone objęte wspólną polityką rolną stosowane są wysokie cła. Niższe stawki obowiązują w przywozie towarów nieprodukowanych na obszarze UE, np. kawy, herbaty czy przypraw. Równolegle do rozbudowanego systemu protekcji na artykuły rolne funkcjonuje system preferencji celnych, który umożliwia przywóz towarów na rynek wewnętrzny UE na warunkach korzystniejszych niż wynikające z KNU, ale do wysokości określonej kontyngentami. Ponadto kraje objęte systemem GSP korzystają ze zredukowanych stawek, a kraje AKP – z bezcłowego dostępu do artykułów rolnych przetworzonych lub z preferencyjnych stawek na artykuły nieprzetworzone.

Obroty handlowe krajów UE-8 w latach 2004–2007

W większości nowych krajów członkowskich pierwsze lata po akcesji okazały się znacznie bardziej pomyślne, niż przewidywali to eurosceptycy. W okresie przed akcesją alarmowali oni, że kraje te będą dopłacać do członkostwa w UE, a ich rynki zostaną zalane przez bardziej konkurencyjne towary unijne. Po pierwszych latach członkostwa można jednoznacznie stwierdzić, że opinie i obawy były nieuzasadnione lub zdecydowanie wyolbrzymione²¹.

Opisane wyżej zmiany warunków i zasad handlu wynikające z przystąpienia do Unii Europejskiej, wpłynęły na kształtowanie się obrotów towarowych nowych krajów członkowskich, w relacji zarówno z krajami UE-15, jak i pozostałymi grupami

²¹ Szerzej na ten temat zob. *Enlargement, Two Years After – An Economic Evaluation*, „European Economy. Occasional Papers” 2006, No. 24, s. 34–58; E. Kawecka-Wyrzykowska, E. Freyberg, A. D. Rotfeld, *The International Cooperation, Economic Integration and Foreign Policy of Central and Eastern European Countries*, [w:] *New Europe – Report on Transformation*, XVI Economic Forum, Krynica, Poland 2006, s. 297–380; E. Kawecka-Wyrzykowska, M. Błaszczuk, U. Kopeć, *The Progress of Integration of the Countries of Central and Eastern Europe with the European Union*, [w:] *New Europe – Report on Transformation*, XV Economic Forum, Krynica, Poland 2005, s. 247–263; *Trzy lata członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Bilans korzyści i kosztów społeczno-gospodarczych związanych z członkostwem Polski w Unii Europejskiej – Polska na tle regionu, UKIE*, Warszawa 2007, s. 29–41.

krajów. Najważniejsze tendencje uwidoczniły się także w handlu krajów UE-8. Potwierdzają to dane zestawione w tabeli 1 (eksport) oraz tabeli 2 (import).

a) Eksport

Jak wynika z danych tabeli 1, w latach 2004–2007 kraje UE-8 zanotowały wyraźne osłabienie dynamiki eksportu (liczonego na podstawie euro) w porównaniu z poprzednimi latami. Średnioroczne tempo wzrostu wyniosło wówczas 10,2% (15,1% w latach 2000–2003). Zmniejszenie tempa wzrostu eksportu wystąpiło głównie w przypadku Litwy (z 24,5% do 14,9%), Węgier (z 12,9% do 3,6%), Słowacji (z 19,2% do 11,5%) oraz Czech (z 14,6% do 8,5%). Jedynie Łotwa i Słowenia zanotowały wzrost eksportu (odpowiednio z 12,1% do 18,6% oraz z 8,9% do 12,5%).

Tabela 1. Eksport krajów UE-8 według grup towarów oraz grup krajów w latach 2000–2007 (średnie roczne zmiany w %, ceny bieżące w euro)

Kraje	EKSPORT GLOBALNY								
	Ogółem			Artykuły rolno-spożywcze			Artykuły przemysłowe		
	2000– 2007	2000– 2003	2004– 2007	2000– 2007	2000– 2003	2004– 2007	2000– 2007	2000– 2003	2004– 2007
Estonia	13,5	15,2	11,8	18,7	15,4	22,0	13,0	15,2	10,8
Łotwa	15,3	12,1	18,6	30,1	22,1	38,6	13,6	11,3	15,9
Litwa	19,6	24,5	14,9	26,1	22,1	30,2	18,5	24,8	12,6
Polska	15,3	16,6	14,0	18,4	12,4	24,6	14,9	17,1	12,8
Czechy	11,5	14,6	8,5	15,9	9,2	23,0	11,3	14,9	7,9
Słowacja	15,3	19,2	11,5	19,3	11,7	27,5	15,1	19,5	10,8
Węgry	8,1	12,9	3,6	10,3	7,2	13,5	7,9	13,4	2,7
Słowenia	10,7	8,9	12,5	13,5	6,2	21,2	10,6	9,0	12,2
UE-8	12,6	15,1	10,2	16,5	10,8	22,4	12,3	15,4	9,3
	EKSPORT DO UE-15								
Estonia	7,6	13,5	2,0	17,8	21,2	14,6	7,1	13,3	1,3
Łotwa	8,6	11,9	5,4	31,2	28,7	33,8	7,4	11,4	3,6
Litwa	14,9	18,2	11,6	31,4	27,2	35,9	12,8	17,5	8,2
Polska	13,3	16,0	10,8	21,7	14,2	29,6	12,6	16,1	9,1
Czechy	10,0	14,8	5,4	17,8	9,2	27,0	9,8	15,0	4,8
Słowacja	14,4	19,8	9,3	22,7	9,5	37,5	14,3	19,9	8,8
Węgry	5,1	11,9	-1,3	10,9	7,9	13,9	4,6	12,1	-2,4
Słowenia	8,0	5,6	10,4	23,2	3,6	46,6	7,6	5,6	9,5
UE-8	10,2	14,2	6,3	18,6	11,8	25,9	9,7	14,3	5,2

EKSPORT DO UE-8									
Estonia	20,9	17,2	24,8	17,5	16,8	18,2	21,7	17,3	26,2
Łotwa	27,8	16,5	40,2	32,0	17,4	48,3	26,9	16,3	38,4
Litwa	24,0	21,7	26,4	28,6	24,2	33,0	23,2	21,3	25,1
Polska	21,4	22,0	20,8	23,0	16,0	30,3	21,1	22,9	19,4
Czechy	15,3	13,6	17,0	17,7	11,3	24,4	15,0	13,8	16,2
Słowacja	14,9	14,0	15,9	20,4	13,8	27,3	14,3	14,0	14,6
Węgry	22,2	19,9	24,5	14,5	5,4	24,4	24,1	23,7	24,5
Słowenia	21,0	15,7	26,6	31,7	7,1	62,0	20,7	15,8	25,8
UE-8	18,7	17,0	20,5	19,8	12,2	27,9	18,6	17,6	19,5
EKSPORT DO KRAJÓW TRZECICH									
Estonia	25,0	21,3	28,8	20,3	8,1	33,9	25,9	23,8	28,0
Łotwa	18,1	9,6	27,1	27,3	22,3	32,5	16,4	7,6	25,9
Litwa	23,6	36,4	11,9	20,0	17,3	22,7	24,4	40,4	10,2
Polska	17,8	15,8	19,8	9,2	8,1	10,3	19,3	17,4	21,2
Czechy	13,3	14,9	11,8	4,9	4,4	5,4	13,8	15,6	12,1
Słowacja	20,3	28,8	12,3	3,1	5,2	1,0	21,0	30,0	12,6
Węgry	9,9	13,4	6,5	4,6	7,3	2,0	10,8	14,5	7,2
Słowenia	12,6	14,2	11,1	3,5	7,2	0,0	13,4	14,9	11,9
UE-8	15,5	17,0	14,1	9,2	8,4	10,0	16,3	18,2	14,5

Źródło: obliczenia własne na podstawie: *Comext: Intra- and Extra-EU Trade Data*, Eurostat 2009.

Z kolei w handlu wzajemnym krajów UE-8 eksport wzrastał szczególnie szybko (średniorocznie 20,5%, w porównaniu z 17,0% w latach 2000–2004). Dla poszczególnych krajów średnioroczne tempo wzrostu w latach 2000–2004 kształtowało się w przedziale od 15,9% do 40,2%. Najwyższe tempo (powyżej 20%) zanotowano w przypadku Łotwy (40,2%), Słowenii (26,6%), Litwy (26,4%), Węgier (24,5%), Estonii (24,8%) i Polski (20,8%). Wskaźnik ten we wszystkich krajach znacznie przekraczał poziom z lat 2000–2003 (wówczas kształtował się w przedziale od 13,6% do 22,0%).

Szczególnie szybkie tempo wzrostu eksportu wzajemnego zanotowano w zakresie artykułów rolno-spożywczych (z 12,2% w latach 2000–2003 do 27,9% w latach 2004–2007). Warto też podkreślić, że eksport wzajemny artykułów rolno-spożywczych wzrastał w latach 2004–2007 znacznie szybciej niż do krajów UE-15. Tendencja ta była charakterystyczna dla wszystkich analizowanych krajów, a w niektórych przypadkach średnioroczne tempo przekroczyło 30% (Słowenia, Łotwa, Litwa, Polska).

Na podkreślenie zasługuje fakt, że w rezultacie tych zmian wartość eksportu wzajemnego krajów UE-8 była w 2007 r. ponad dwa razy wyższa niż w 2003 r. (odpowiednio 54,3 mld euro i 25,7 mld euro).

Odmierna tendencja miała jednak miejsce w relacji z krajami UE-15. Średnioroczne tempo przyrostu eksportu w latach 2004–2007 dla całej grupy krajów wyniosło 6,3%, a w poszczególnych krajach kształtowało się w przedziale –1,3% do 11,6% i było znacznie niższe niż w latach 2000–2004 oraz relacji z państwami UE-8. Jedynie Słowenia zwiększała wówczas swój eksport do UE-15 szybciej niż w poprzednim okresie (odpowiednio 10,4% oraz 5,6%). Eksport do krajów Piętnastki w latach 2004–2007 najszybciej zwiększały: Litwa (11,6%), Polska (10,8%) i Słowenia (10,4%). Natomiast w przypadku Węgier zanotowano tu nawet spadek (średniorocznie o 1,3%).

Obniżenie się dynamiki eksportu do krajów UE-15 w porównaniu z okresem przedakcesyjnym wynikało ze znacznego spadku tempa wzrostu eksportu wyrobów przemysłowych. Wydaje się, że należy to wiązać ze strategią korporacji transnarodowych. Korporacje te w swych działaniach znacznie wcześniej antycypowały wejście nowych krajów do UE, rozwijając odpowiednio sieci produkcji i sprzedaży. Polegało to na wzmocnieniu roli ich filii zlokalizowanych w nowych krajach członkowskich i intensyfikacji powiązań pomiędzy nimi. Filie te stały się jednocześnie w większym stopniu końcowym producentem wyrobów gotowych (przejmując częściowo rolę przedsiębiorstw z krajów Piętnastki), sprzedając wyroby bezpośrednio do krajów przeznaczenia. To z kolei prowadziło do zwiększania ich udziału w eksporcie do krajów o wysokiej dynamice popytu wewnętrznego (nowe kraje członkowskie, kraje poza UE-25), kosztem UE-15²².

Warto natomiast podkreślić, że w relacji z krajami UE-15 zanotowano w latach 2004–2007 znaczne przyspieszenie dynamiki eksportu artykułów rolno-spożywczych (średnioroczne tempo – 25,9%, w porównaniu do 11,8% w poprzednim okresie). To znaczne przyspieszenie dynamiki eksportu rolno-spożywczego wystąpiło we wszystkich krajach, z wyjątkiem Estonii.

Również wolniej niż w poprzednich latach wzrastał eksport państw UE-8 do krajów trzecich (poza UE-25). Średnioroczne tempo w okresie 2004–2007 zmniejszyło się do 14,1% w porównaniu z 17,1% w poprzednich latach. Tylko w przypadku trzech krajów (Estonia, Łotwa i Polska) tendencja ta ukształtowała się odmiennie.

Przyspieszenie eksportu wzajemnego krajów UE-8 do należy wiązać głównie z usunięciem po 1 maja 2004 r. istniejących wcześniej barier w handlu pomiędzy krajami (instrumenty protekcji uwarunkowanej w handlu rolnym oraz bariery fizyczne, techniczne i fiskalne w handlu artykułami przemysłowymi). Ułatwiło to wzrost sprzedaży, zwłaszcza do nowych krajów członkowskich. Na szczególne podkreślenie zasługuje również to, że wzrost dynamiki eksportu artykułów rolno-spożywczych

²² Szerzej zob. W. Mroczek, *Wzajemny handel krajów Unii Europejskiej*, „Wspólnoty Europejskie” 2009 nr 4, s. 2–10.

do krajów UE-15 świadczy o tym, że przedsiębiorstwa z krajów UE-8 okazały się przygotowane do konkurencji i rywalizacji na wymagającym jednolitym rynku. Należy też wspomnieć, że stopniowe wprowadzanie liberalizacji obrotów towarowych, zarówno w relacji z krajami Wspólnot, jak i w relacjach wzajemnych, w znacznym stopniu ułatwiły te przygotowania.

b) Import

W latach 2004–2007 zaobserwowano jednak pewne zmniejszenie dynamiki importu w porównaniu z okresem przed akcesją (odpowiednio 8,8% oraz 12,1%). Tendencja ta wystąpiła w większości omawianych krajów (z wyjątkiem Łotwy i Polski). Dotyczyło to zwłaszcza importu z krajów trzecich, ale również z UE-15. W relacji z UE-15 osłabienie dynamiki importu miało miejsce w przypadku Słowacji, Litwy i Węgry, a w relacji z krajami trzecimi – we wszystkich omawianych krajach, z wyjątkiem Łotwy i Słowenii.

Charakterystyczne jest również i to, że w omawianym okresie szybciej wzrastał import z krajów UE-8 (średniorocznie o 20,2%) niż z krajów UE-15 (odpowiednio o 9,2%). Podkreślić należy, że średnioroczne tempo wzrostu importu okazało się słabsze niż eksportu, zarówno w ujęciu globalnym, jak i w relacji z krajami trzecimi.

Tabela 2. Import krajów UE-8 według grup towarów oraz grup krajów w latach 2000–2007 (średnie roczne zmiany w %, ceny bieżące w euro)

Kraje	IMPORT GLOBALNY								
	Ogółem			Artykuły rolno-spożywcze			Artykuły przemysłowe		
	2000– 2007	2000– 2003	2004– 2007	2000– 2007	2000– 2003	2004– 2007	2000– 2007	2000– 2003	2004– 2007
Estonia	14,3	15,5	13,0	14,2	10,8	17,6	14,3	16,1	12,5
Łotwa	16,3	13,5	19,1	16,2	11,8	20,9	16,3	13,8	18,8
Litwa	16,9	18,5	15,2	15,9	9,8	22,4	17,0	19,5	14,5
Polska	10,0	8,8	11,1	11,4	3,0	20,4	9,8	9,2	10,5
Czechy	10,6	14,8	6,5	13,4	10,6	16,3	10,4	15,0	5,9
Słowacja	14,4	17,1	11,7	15,5	7,2	24,3	14,3	17,8	10,9
Węgry	6,8	12,6	1,4	16,2	12,7	19,8	6,4	12,6	0,5
Słowenia	9,0	6,4	11,7	12,0	4,6	20,0	8,8	6,5	11,1
UE-8	10,4	12,1	8,8	13,4	7,4	19,8	10,2	12,4	8,0
	IMPORT Z UE-15								
Estonia	12,0	10,0	14,0	14,5	6,9	22,7	11,6	10,3	13,0
Łotwa	12,7	11,8	13,7	14,4	8,5	20,6	12,5	12,2	12,9
Litwa	15,6	16,6	14,6	14,8	9,2	20,7	15,7	17,4	14,0

Polska	9,4	7,2	11,6	16,5	5,2	29,0	8,9	7,3	10,5
Czechy	10,0	12,0	8,1	17,1	12,1	22,4	9,5	11,9	7,2
Słowacja	12,2	16,9	7,7	14,3	5,6	23,8	12,1	17,4	7,0
Węgry	6,5	8,3	4,7	22,2	19,5	24,9	5,8	8,0	3,8
Słowenia	7,9	5,9	9,9	12,0	4,6	20,0	7,6	6,0	9,2
UE-8	9,4	9,5	9,2	16,5	8,7	24,9	8,9	9,6	8,3
IMPORT Z UE-8									
Estonia	30,0	25,7	34,4	22,1	21,3	22,8	32,0	27,1	37,2
Łotwa	23,4	17,8	29,2	20,3	16,2	24,6	24,1	18,2	30,3
Litwa	24,8	14,1	36,5	24,6	7,9	43,9	24,8	15,5	34,8
Polska	14,1	12,8	15,4	15,5	7,7	23,8	14,0	13,3	14,6
Czechy	16,4	14,8	18,1	17,1	12,1	22,4	16,3	15,1	17,6
Słowacja	19,8	17,2	22,5	20,1	7,9	33,7	19,8	18,5	21,0
Węgry	18,6	19,8	17,4	28,6	21,6	36,1	17,7	19,7	15,8
Słowenia	11,0	8,8	13,2	9,2	4,5	14,2	11,2	9,4	13,0
UE-8	17,9	15,6	20,2	19,5	11,3	28,3	17,6	16,1	19,2
IMPORT Z KRAJÓW TRZECICH									
Estonia	11,4	23,7	0,4	-0,5	10,6	-10,5	12,2	24,8	0,9
Łotwa	15,7	13,5	18,0	10,6	10,7	10,6	16,1	13,8	18,6
Litwa	14,8	22,1	7,9	5,3	12,0	-1,0	15,5	22,9	8,5
Polska	10,0	11,3	8,7	0,9	-0,7	2,5	10,9	12,6	9,2
Czechy	8,1	21,9	-4,1	-4,7	6,7	-14,8	8,8	23,0	-3,7
Słowacja	12,6	17,4	8,0	-5,1	8,9	-17,3	13,1	17,8	8,6
Węgry	2,7	19,3	-11,6	-4,6	1,8	-10,6	3,0	20,1	-11,7
Słowenia	11,4	6,8	16,2	13,5	4,8	23,0	11,2	7,0	15,5
UE-8	9,1	16,4	2,3	1,1	3,1	-1,0	9,7	17,4	2,5

Źródło: obliczenia własne na podstawie: *Comext: Intra- and Extra-EU Trade Data*, Eurostat 2009.

Na uwagę zasługuje znaczne przyspieszenie średniorocznego tempa wzrostu importu artykułów rolno-spożywczych w latach 2004–2007 w porównaniu z okresem przedakcesyjnym. Przyspieszenie to było szczególnie wyraźne w relacji z krajami UE-15 (z 11,3% do 28,3%) oraz z krajami UE-8 (z 11,3% do 28,3%). Wiązać to należy przede wszystkim z usunięciem licznych barier stosowanych dotąd w handlu rolno-spożywczym, zarówno pomiędzy krajami UE-8, jak i w relacji z krajami UE-15. Pewne znaczenie miał też fakt, że średnie stawki celne w imporcie artykułów rolnych były przed akcesją znacznie wyższe w krajach UE-8 niż w krajach Piętnastki.

c) Struktura geograficzna

Opisane wyżej tendencje spowodowały wyraźne wzmocnienie roli nowych krajów członkowskich i UE-15 jako partnerów handlowych państw UE-8. W zdecydowanej większości przypadków nastąpiło zwiększenie udziału partnerów z obszaru jednolitego rynku. Potwierdzają to dane zestawione w tabeli 3.

Dane w tabeli 3 wskazują na istotne zwiększenie roli wzajemnych powiązań handlowych w ramach UE-8. Tendencja ta miała miejsce zarówno w okresie przed-, jak i poakcesyjnym i była charakterystyczna dla eksportu i importu. Na podkreślenie zasługuje fakt, że w okresie po akcesji nastąpił wyraźny wzrost udziału eksportu do krajów UE-8 w przypadku wszystkich omawianych krajów (łącznie z 14,2 % w 2000 r. do 15,7% w 2004 r., oraz do 21,4% w 2007 r.). W imporcie wskaźniki te wynosiły odpowiednio 10,4%, 13,2% oraz 17,3%. W 2007 r. eksport do UE-8 odgrywał relatywnie największą rolę dla Łotwy, Litwy, Słowacji i Czech. Z kolei import z UE-8 miał największe znaczenie dla Łotwy, Słowacji, Estonii i Litwy.

Równocześnie następował spadek znaczenia krajów Piętnastki w handlu krajów UE-8. Szczególnie wyraźnie tendencja ta wystąpiła w eksporcie (spadek z 68,9% w 2000 r. do 58,6% w 2007 r.), przy utrzymującym się na podobnym poziomie udziale importu (odpowiednio 59,7% oraz 58,7%).

Reasumując, należy podkreślić, że akcesja wywołała silny „efekt przesunięcia handlu” z dotychczasowych kierunków importu na rzecz zwiększonych zakupów w krajach członkowskich UE, w tym przede wszystkim UE-8. Może to być potwierdzeniem tezy, że liberalizacja handlu w ramach obszaru preferencyjnego miała istotny wpływ na strumienie handlu wzajemnego pomiędzy partnerami tworzącymi ten obszar. Szybki wzrost importu z jednej strony był skutkiem wyraźnego przyspieszenia wzrostu gospodarczego w omawianych krajach²³, a z drugiej wynikał ze zwiększonych zakupów związanych z antycypowaniem przez importerów zmian niektórych warunków rynkowych po akcesji. Bardzo ważnym czynnikiem ułatwiającym import było też zniesienie kontroli granicznych pomiędzy nowymi państwami członkowskimi i krajami Piętnastki.

²³ Szerzej na ten temat: Z. Matkowski, R. Rapacki *et al.*, *The Economic Situation and the Progress of Market Reforms*, [w:] *New Europe – Report on Transformation*, XV Economic Forum, Krynica, Poland 2005, s. 99–122; E. Molendowski, *Dylematy rozwoju gospodarczego krajów postsocjalistycznych*, [w:] *Kraje rozwijające się w światowym systemie gospodarczym*, red. S. Miklaszewski, Warszawa 2007, s. 297–320.

Tabela 3. Struktura geograficzna obrotów handlowych* krajów UE-8 w latach 2000–2007 (w %)

Kraje	Struktura eksportu				Struktura importu			
	W relacji z UE-15							
	2000	2003	2004	2007	2000	2003	2004	2007
Estonia	76,5	68,6	63,3	47,5	62,6	53,6	58,2	55,4
Łotwa	64,8	62,0	55,2	38,7	52,6	51,2	46,8	42,6
Litwa	50,4	43,1	45,6	38,3	44,4	44,9	45,3	43,9
Polska	70,0	68,9	67,7	61,5	61,2	61,2	65,4	62,4
Czechy	68,7	70,0	69,1	62,3	62,8	59,0	66,7	62,5
Słowacja	59,2	60,8	61,3	56,2	49,4	51,8	51,1	44,7
Węgry	75,1	73,7	70,8	60,5	58,4	55,0	57,6	62,6
Słowenia	63,8	58,5	57,1	54,2	67,8	67,7	73,1	63,3
UE-8	68,9	67,6	66,4	58,6	59,7	57,7	61,8	58,7
	W relacji z UE-8							
	2000	2003	2004	2007	2000	2003	2004	2007
Estonia	11,5	13,9	18,4	21,5	7,9	11,4	15,7	22,7
Łotwa	16,1	17,5	21,5	34,2	22,0	24,6	28,8	34,1
Litwa	24,3	18,9	21,6	27,6	11,3	11,4	17,6	22,5
Polska	11,2	13,0	12,7	16,4	7,8	8,4	9,3	9,7
Czechy	17,3	17,5	18,1	23,6	12,4	12,5	13,1	18,8
Słowacja	30,5	25,1	25,3	29,3	21,1	23,0	27,5	33,3
Węgry	8,5	10,5	12,2	21,8	7,6	9,3	10,4	16,8
Słowenia	8,3	9,7	10,2	15,5	9,1	9,3	9,2	9,8
UE-8	14,2	15,0	15,7	21,4	10,4	11,6	13,2	17,3
	W relacji z krajami trzecimi							
	2000	2003	2004	2007	2000	2003	2004	2007
Estonia	12,0	17,6	18,3	30,9	29,5	35,1	26,1	21,8
Łotwa	19,1	20,5	23,3	27,1	25,4	24,2	24,4	23,3
Litwa	25,4	38,0	32,8	34,1	44,3	43,7	37,1	33,7
Polska	18,8	18,1	19,6	22,1	31,0	30,4	25,3	27,9
Czechy	14,0	12,5	12,8	14,1	24,8	28,5	20,2	18,7
Słowacja	10,3	14,1	13,4	14,6	29,5	25,2	21,4	22,0
Węgry	16,4	15,9	16,9	17,7	34,0	35,6	32,0	20,6
Słowenia	27,9	31,8	32,7	30,3	23,1	23,0	17,7	26,9
UE-8	16,9	17,4	17,9	20,0	29,9	30,7	25,0	24,0

* ceny bieżące na podstawie euro

Źródło: obliczenia własne na podstawie: *Comext: Intra- and Extra-EU Trade Data*, Eurostat 2009.

Zmiany intensywności handlu wewnątrzgałęziowego

Współczesna międzynarodowa wymiana handlowa opiera się w głównej mierze na specjalizacji wewnątrzgałęziowej, która bazuje bardziej na substytucyjności niż komplementarności czynnikowej. Handel wewnątrzgałęziowy jest również ważną formą wymiany na jednolitym rynku Unii Europejskiej²⁴. W tym aspekcie istotne wydaje się zbadanie, na ile obecne powiązania handlowe pomiędzy nowymi krajami członkowskimi (UE-8), a krajami UE-15 są rezultatem rozwoju specjalizacji wewnątrzgałęziowej²⁵.

Udział handlu wewnątrzgałęziowego w relacjach pomiędzy krajami UE-8 a UE-15 oraz w obrotach wzajemnych w ramach UE-8 określono na podstawie wskaźników IIT Grubela-Lloyda²⁶, wyliczonych na poziomie sześciocyfrowych kodów CN²⁷. Zestawiono je w tabeli 4. Analiza przedstawionych tam wartości indeksów handlu wewnątrzgałęziowego, zarówno w handlu krajów UE-8 z UE-15, jak i w handlu wzajemnym krajów UE-8, potwierdza, że w badanym okresie dla większości omawianych krajów indeksy te wyraźnie wzrosły.

Największa dynamika wzrostu miała miejsce w przypadku Łotwy (gdzie udział handlu wewnątrzgałęziowego w 2007 r. był o 69% wyższy niż w 2000 r.). W przypadku Estonii i Polski wskaźnik ten był wyższy o około jedną czwartą (odpowiednio 25,1% oraz 23,9%), a dla Słowacji i Węgier – o około jedną piątą (20,6% i 15,3%). Najwolniej wskaźnik IIT wzrastał w omawianym okresie w Słowenii, Czechach i na

²⁴ E. Czarny, *Teoria i praktyka handlu wewnątrzgałęziowego*, Warszawa 2002; J. Misala, *Wymiana międzynarodowa i gospodarka światowa. Teoria i mechanizmy funkcjonowania*, Warszawa 2005; J. Misala, E. M. Pluciński, *Handel wewnątrzgałęziowy. Teoria i praktyka*, Warszawa 2000; A. Zielińska-Głębocka, *Handel krajów uprzemysłowionych w świetle teorii handlu międzynarodowego*, Gdańsk 1996.

²⁵ E. Molendowski, W. Polan, *Handel wewnątrzgałęziowy nowych państw – przed i po akcesji*, „Wspólnoty Europejskie” 2009, nr 4, s. 10–19.

²⁶ Szerzej na temat istoty i form, miar handlu wewnątrzgałęziowego oraz współzależności regionalnej liberalizacji handlu i wymiany wewnątrzgałęziowej zob. E. Molendowski, *Liberalizacja wymiany handlowej krajów Europy Środkowowschodniej w okresie transformacji ze szczególnym uwzględnieniem doświadczeń krajów CEFTA*, Kraków 2007, s. 42–55.

²⁷ Odpowiada to teoretycznemu pojęciu gałęzi oraz spełnia warunek, że tylko możliwie głęboka dezagregacja danych zapewnia porównywanie tych samych produktów, może określić rzeczywisty stopień pokrywania się wartości eksportu i importu, czyli realny poziom intensywności handlu wewnątrzgałęziowego. W tym przypadku, ponieważ celem badania jest przede wszystkim analiza zmian indeksów w czasie, poziom agregacji nie odgrywa istotnej roli. Taki pogląd podziela m.in. A. Cieślak – por. A. Cieślak, *Handel wewnątrzgałęziowy Polski z Unią Europejską. Stan obecny i perspektywy*, [w:] *Od liberalizacji do integracji Polski z Unią Europejską. Mechanizmy i skutki gospodarcze*, red. J. J. Michałek, W. Siwiński, M. Socha, Warszawa 2003, s. 65.

Litwie. Można więc jednoznacznie stwierdzić, że w latach 2000–2007 nastąpiło istotne zwiększenie udziału handlu wewnątrzgałęziowego w obrotach prawie wszystkich krajów UE-8 z państwami UE-15. Zaprezentowane wskaźniki IIT wykazują jednocześnie, że niezależnie od zanotowanego wzrostu intensywności handlu wewnątrzgałęziowego ważną formą wymiany między poszczególnymi krajami grupy UE-8 a państwami UE-15 jest w dalszym ciągu handel o charakterze międzygałęziowym.

Dla porównania przeprowadzono również analizę wskaźników IIT w handlu wzajemnym krajów UE-8. Dane za lata 2000–2007 wskazują, że największa dynamika wzrostu miała miejsce w przypadku Litwy, Słowenii i Łotwy (wzrosty odpowiednio o 69,4%, 59,2% oraz 51,4%). Z kolei dla Słowacji udział handlu wewnątrzgałęziowego w 2007 r. był wyższy o 46,8% niż w roku 2000. Dynamika wzrostu w pozostałych krajach grupy, a więc w Czechach, Estonii, Polsce i na Węgrzech, utrzymywała się w przedziale od 28,9% do 11,5%. Reasumując, w latach 2000–2007 dał się zaobserwować znaczący wzrost udziału handlu wewnątrzgałęziowego we wzajemnym handlu w ramach UE-8.

Istotny wydaje się również fakt, że w latach 2000–2007 dynamika wskaźników IIT w handlu wzajemnym w ramach UE-8 (średnio wzrost o 38,4%) okazała się większa niż dynamika indeksów udziału handlu wewnątrzgałęziowego w obrotach krajów UE-8 z państwami UE-15 (średnio wzrost o 20,8%). Średni wzrost indeksów IIT w latach przed akcesją (2000–2003) wynosił 8,3% w handlu wzajemnym UE-8 oraz 9,6% w handlu UE-8 z UE-15, a w pierwszych latach po akcesji (2004–2007) odpowiednio 14,2% oraz 3,7%. Dane te wskazują, że po akcesji państw UE-8 do Unii Europejskiej wzrost wskaźników IIT w wymianie państw UE-8 z UE-15 uległ spowolnieniu, natomiast w handlu wzajemnym UE-8 dynamika wzrostu tych wskaźników uległa przyspieszeniu.

Udział wewnątrzgałęziowego handlu krajów UE-8 z UE-15 oraz w handlu wzajemnym w ramach UE-8 niemal wszystkich ośmiu krajów pozostaje nadal na relatywnie niskim poziomie. Wymiana wewnątrzgałęziowa przekroczyła 50% tylko w przypadku Republiki Czeskiej (w 2004 r. 50,0% z krajami UE-15 oraz w latach 2006–2007 odpowiednio 50,4% oraz 50,3% w handlu wzajemnym w ramach UE-8).

Najniższe wskaźniki IIT dla Słowenii w handlu wzajemnym UE-8 oraz na Litwie, Łotwie i Estonii w handlu UE-8 z UE-15 mogą oznaczać, że w przypadku tych krajów powiązania wewnątrzgałęziowe nie zostały jeszcze wykształcone. Wydaje się, że wynika to z tradycyjnego ukierunkowania słoweńskich firm na powiązania przede wszystkim z krajami UE-15. Z kolei dla firm z państw bałtyckich doświadczenia w handlu z krajami UE-8 (o zbliżonym poziomie rozwoju) odgrywały ważną rolę w kształtowaniu ich powiązań z krajami UE-15.

Tabela 4. Indeksy Grubela-Lloyda handlu wewnątrzgałęziowego krajów UE-8 z UE-15 oraz wzajemnego handlu w ramach UE-8 w latach 2000–2007 (w %)^a

Kraje	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Dynamika		
									2007/2000	2003/2000	2007/2004
Czechy	46,3	47,1	47,5	47,1	50,1	48,3	48,7	48,1	103,8	101,7	96,0
Estonia	22,5	24,9	26,2	27,7	30,3	30,3	26,7	28,2	125,2	122,9	93,1
Litwa	16,3	11,8	13,9	18,7	16,8	15,9	17,4	16,4	100,8	114,9	97,9
Łotwa	8,5	9,6	9,3	9,8	11,2	15,0	13,9	14,4	169,4	114,9	128,1
Polska	33,1	33,2	35,2	36,8	38,7	38,9	40,0	41,0	123,9	111,3	106,0
Słowacja	27,0	29,5	29,6	30,4	33,2	31,6	30,1	32,6	120,6	112,6	98,3
Słowenia	35,8	36,7	36,2	37,2	36,8	36,7	38,5	38,4	107,3	103,9	104,5
Węgry	35,9	36,4	35,6	34,0	39,2	39,3	40,2	41,4	115,3	94,9	105,4
Czechy	39,1	40,3	41,5	43,2	45,9	49,1	50,4	50,4	129,0	110,6	109,7
Estonia	35,8	35,2	32,9	31,5	35,0	39,3	40,1	40,0	111,6	88,0	114,4
Litwa	24,3	25,0	30,6	32,0	34,7	38,5	40,4	41,1	169,4	131,5	118,7
Łotwa	29,4	28,8	28,4	29,0	34,4	45,2	44,5	44,5	151,4	98,9	129,2
Polska	38,2	40,4	41,8	41,1	42,7	44,3	44,1	44,4	116,3	107,5	103,9
Słowacja	30,9	35,1	37,2	38,2	40,8	41,8	44,3	45,3	146,8	123,9	111,1
Słowenia	17,6	15,4	15,9	18,3	22,4	26,5	28,4	28,0	159,3	104,2	125,1
Węgry	35,5	34,9	37,8	36,2	43,2	43,4	42,4	44,0	123,8	101,9	101,7

^a Indeksy wyliczono na poziomie sześciocyfrowych kodów CN.Źródło: obliczenia własne na podstawie: *Comext: Intra- and Extra-EU Trade Data*, Eurostat 2008.

Podsumowanie

Po 1 maja 2004 r. istotnym zmianom uległy warunki handlu nowych państw członkowskich, zarówno w relacji z pozostałymi krajami przystępującymi (UE-10), jak i z krajami Piętnastki (UE-15) oraz krajami trzecimi.

Z analizy dostępnych danych statystycznych wynika, że w okresie 2004–2007 nastąpiło wyraźne przyspieszenie dynamiki obrotów handlowych krajów UE-8. Szczególnie wyraźnie tendencja ta wystąpiła w ich handlu wzajemnym. Znacznie szybciej niż w poprzednich latach wzrastały też w tym okresie obroty artykułami rolno-spożywczymi z krajami UE-15. Można więc stwierdzić, że stopniowa liberalizacja handlu była jednym z wielu czynników ułatwiających przygotowania firm z tych państw do konkurencji w rywalizacji na wymagającym jednolitym rynku Unii Europejskiej.

Przeprowadzona analiza wykazała również, że istotne zmiany wystąpiły w odniesieniu do poziomu i intensywności handlu wewnątrzgałęziowego analizowanych krajów. Najważniejsze z nich to istotne zwiększenie udziału handlu wewnątrzgałęziowego w obrotach prawie wszystkich krajów UE-8 z państwami UE-15 oraz znaczący wzrost udziału handlu wewnątrzgałęziowego we wzajemnym handlu w ramach grupy UE-8. Wydaje się, że przedstawione tendencje wynikają z faktu, iż przed akcesją zakres liberalizacji handlowej wynikający z regionalnych porozumień o wolnym handlu pomiędzy krajami UE-8 był znacznie węższy niż pomiędzy każdym z tych krajów a krajami UE-15. Usunięcie barier w handlu wzajemnym krajów UE-8 po ich akcesji do UE istotnie wpłynęło na kształtowanie się dynamiki i struktury ich obrotów wzajemnych oraz z krajami UE-15.

O autorach

prof. dr hab. Ryszard Zięba, Jean Monnet Chair; Uniwersytet Warszawski

prof. dr hab. Jan Barcz, Akademia Leona Koźmińskiego, Warszawa

dr hab. Janusz J. Węc, Uniwersytet Jagielloński

prof. dr hab. Kazimierz Łastawski, Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

prof. dr Helmut Wagner, Freie Universität Berlin

assoc. prof. Vladimír Goněc CSc., Karls Universität Prag; Masaryk Universität Brünn

prof. dr hab. Andrzej Kastory, Uniwersytet Pedagogiczny, Kraków

prof. dr hab. Janusz Sawczuk, Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu

dr Heinrich Potthoff, Komisja Historyczna SPD, Berlin

dr Katarzyna Stokłosa, Technische Universität Dresden

prof. dr hab. Roman Kochnowski, Uniwersytet Pedagogiczny, Kraków

Sergiy Fedunyak PhD, Yuri Fed'kovych Chernivtsi National University, Ukraine

dr Tomasz Kapuśniak, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II

dr Anna Paterek, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

dr Tomasz Młynarski, Uniwersytet Jagielloński

dr Magdalena Bainczyk, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

dr Beata Piskorska, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II

Krzysztof Malinowski, Instytut Zachodni, Poznań

dr hab. Ewa Bujwid-Kurek prof. UJ, Uniwersytet Jagielloński

prof. Gerhard Besier, Technische Universität Dresden

dr Beata Molo, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

dr Justyna Zajęc, Uniwersytet Warszawski

dr hab. Edward Molendowski, Uniwersytet Ekonomiczny, Kraków

Rada Wydawnicza Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego:
Klemens Budzowski, Maria Kapiszewska, Zbigniew Maciąg, Jacek M. Majchrowski

Recenzje:

prof. dr hab. Irena Stawowy-Kawka
prof. nadzw. dr hab. Bogusława Bednarczyk
dr hab. Witold Stankowski, prof. UJ

Projekt okładki: Marcin Cziomer

Adiustacja: Margerita Krasnowolska

Korekta: Magdalena Polek

ISBN 978-83-7571-027-4

Copyright© by Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego
Kraków 2010

Żadna część tej publikacji nie może być powielana ani magazynowana w sposób umożliwiający ponowne wykorzystanie, ani też rozpowszechniana w jakiegokolwiek formie za pomocą środków elektronicznych, mechanicznych, kopiujących, nagrywających i innych, bez uprzedniej pisemnej zgody właściciela praw autorskich

Na zlecenie:



Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego
www.ka.edu.pl

Wydawca:

Krakowskie Towarzystwo Edukacyjne sp. z o.o. – Oficyna Wydawnicza AFM,
Kraków 2010

Sprzedaż prowadzi:

Księgarnia „U Frycza”

Kampus Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

ul. Gustawa Herlinga-Grudzińskiego 1, 30-705 Kraków

tel./faks: (12) 252 45 93

e-mail: ksiegarnia@kte.pl

Skład: Oleg Aleksejczuk

Druk i oprawa: Drukarnia GS