

Krakowskie Studia Międzynarodowe

THE BASIC INFORMATION FOR AUTHORS

Footnotes and Commentary about Author(s): Place notes at the bottom of the page as footnotes rather than at the end of the text as endnotes. Number them consecutively throughout the essay. Do not place a footnote number or an asterisk after the author's name following the title of the article. Numbered footnotes should be used only in the body text. Commentary about the author(s) should be placed under a rule at the bottom of the first page, without a footnote number, asterisk, or other symbol.

Spacing: Text should be single-spaced, including block quotations, footnotes, captions, legends, and long headings, which should be single-spaced with a space between the items. Use only one space after punctuation marks.

Type Face and Size: All manuscripts should be in Times New Roman. A subtitle should be in 12-point bold type. Use 12-point type for text, headings, and subheadings. First-level headings should be flush-left and in bold type. Second-level headings should flush-left and in bold italics. Use 10-point type for footnotes, commentary about the author(s), and all source and note information placed directly under tables and figures.

Tables and Figures: Tables and figures should be properly cited and all aspects must be clearly legible. Do not use any bold-face type. Headings should be centered above tables and figures.

Spelling and Citation: For purposes of standardization, citation adheres to *Random House Webster's Unabridged Dictionary* and *The Chicago Manual of Style: The Essential Guide for Writers, Editors, and Publishers*, 15th ed., University of Chicago, Chicago 2003.

Examples:

a) Books and monographs: *Religious Organizations and Democratic Transition in Contemporary Asia*, eds. Tun-jen Cheng, D. Brown, New York 2005, p. 17-18.

b) Journal articles: J. J. Linz, A. Stepan, „Consolidating New Democracies”, *Journal of Democracy* 1996, Vol. 7, No. 2, p. 14-33.

c) Chapters in books: N. Jayawickrama, „Hong Kong and the International Protection of Human Rights,” [in:] *Human Rights in Hong Kong*, ed. R. Wacks, Hong Kong 1992, p. 121.

d) Articles in newspapers: D. J. Wakin, I. Fisher, „Cardinals Begin Conclave to Elect a New Pope,” *New York Times*, April 18, 2005, p. A1.

e) Citation of electronic publications:

Citations of electronic sources should accomplish the same ends as citation of print sources. The format also should be analogous to that for print sources. Please supply author's name, title of article, and other pertinent data, so that those who cannot locate the material through a stated address might be able to find it through a network searching tool. Give the complete address, including access mode identifier, the publisher's domain name, and after the first single slash, relevant path and file names.

Example:

M. Ashraf Haidari, „Eurasia Insight: Paris Conference – Aid Effectiveness Key to Addressing Afghanistan's Rebuilding Challenges,” *EurasiaNet*, 2008, www.eurasianet.org/departments/insight/articles/eav061208f.html [accessed June 14, 2008].

Texts for publication should be mail to: Krakow International Studies, Andrzej Frycz Modrzewski Krakow University, ul. Herlinga-Grudzińskiego 1, 30-705 Kraków (Poland) or e-mail: biuro@kte.pl

RULES AND REGULATIONS CONCERNING PUBLISHING PAPERS IN KRAKOW INTERNATIONAL STUDIES

1. All papers sent to Krakow International Studies by their respective authors undergo preliminary assessment by the Editor-in-Chief.
2. The initial assessment results in the decision whether to send the work for an independent review or return it to the author with the information that it will be not published.
3. Two independent reviewers for “internal reviews” are appointed by the Editor-in-Chief or by the Deputy Editor following consultation with the Editor-in-Chief.
4. The following cannot be independent reviewers: Editor-in-Chief, Deputy Editor-in-Chief, employees of Andrzej Frycz Modrzewski Krakow University, and people with papers published in the issue containing the reviewed paper.
5. The internal review should answer the question whether the reviewed paper is fit for printing and whether it requires any amendments, and if it does, state what they are, and must be in written form, and conclude in an unequivocal verdict concerning publication or rejection of an article.
6. If one of the reviewers provides comments and amendments, but does not disqualify the paper, the Editor pass the comments on to the author, asking for the author's opinion and any amendments.
7. Should the opinions of the author and reviewer diverge, the decision to print the paper or otherwise

Krakowskie Studia Międzynarodowe

ŚWIAT - EUROPA - NIEMCY.
HISTORYCZNE I WSPÓŁCZESNE PROBLEMY
STOSUNKÓW MIĘDZYNARODOWYCH
CZĘŚĆ 2: EUROPA - NIEMCY

redakcja
BEATA MOŁO, ANNA PATEREK, MARCIN ŁASOŃ

KRAKOW INTERNATIONAL STUDIES

numer 2 (XVII) Kraków 2020



Krakowskie Studia Międzynarodowe

KRAKOW INTERNATIONAL STUDIES

e-ISSN 2451-0610

ISSN 1733-2680

Czasopismo Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego/
Journal of Andrzej Frycz Modrzewski Krakow University

www.ksm.ka.edu.pl

Rada wydawnicza/Publisher Council of the Andrzej Frycz Modrzewski Krakow University:

Klemens Budzowski, Maria Kapiszewska, Zbigniew Maciąg, Jacek Majchrowski

Rada programowa „Krakowskich Studiów Międzynarodowych”/Editorial Board:

*Susanna Frederick Fischer (USA), Aleksander Głogowski (Polska), Robert Kłosowicz (Polska),
Rett R. Ludwikowski (USA), Andrzej Mania (Polska), Sev Ozdovski (Australia),
August Pradetto (Niemcy), Barbara Stoczewska (Polska), Eckart D. Stratenschulte (Niemcy)*

Redaktor naczelny/Editor-in-Chief:

Bogusława Bednarczyk

Redaktorzy tematyczni/Subject Editors:

Marcin Lasoń, Beata Molo, Anna Paterek

Redaktor statystyczny/Statistic Editor:

Piotr Stefanów

Sekretarz redakcji/Managing Editor:

Halina Baszak Jaroń

Redakcja/Office:

Oficyna Wydawnicza AFM Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego
ul. Gustawa Herlinga-Grudzińskiego 1 b, A 219; 30-705 Kraków
tel. 12 25 24 665, 25 24 666; e-mail: oficyna@afm.edu.pl

Skład i redakcja techniczna/Dtp, and technical editing: *Jakub Aleksejczuk*

Adiustator/sub-editor: *Carmen Stachowicz*

Projekt okładki/Cover design: *Igor Stanisławski*

Opracowanie graficzne okładki/Preperation of the project of the cover: *Oleg Aleksejczuk*

© Copyright by Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, 2020

e-ISSN 2451-0610

ISSN 1733-2680

Czasopismo punktowane w rankingu Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego/
The journal is evaluated by the Ministry of Science and Higher Education Republic of Poland

Wszystkie numery półrocznika „Krakowskie Studia Międzynarodowe”
są dostępne w wolnym dostępie (open access).

Wersją pierwotną czasopisma jest wydanie elektroniczne.

SPIS TREŚCI

- 7 **Beata Molo, Anna Paterek, Marcin Lason:** Świat – Europa – Niemcy. Historyczne i współczesne problemy stosunków międzynarodowych. Wprowadzenie

IN MEMORIAM

- 13 **Marian Banach:** Przyczynek do problematyki badań niemcoznawczych w Polsce ze szczególnym uwzględnieniem Krakowa. Pamiątki prof. dr. hab. Erharda Cziomera

Artykuły

- 19 **Bogdan Koszel:** Niemcy i język niemiecki w strukturach Unii Europejskiej w XXI wieku
- 37 **Janusz Józef Węc:** Die programmatische Entwicklung der FDP in der Ostpolitik 1949–1969 im Lichte der neuen Quellen des Archivs des Deutschen Liberalismus
- 55 **Anna Paterek:** Niemiecka polityka wobec uchodźców na przykładzie kraju związkowego Wolnego Hanzeatyckiego Miasta Brema
- 79 **Aleksandra Kruk:** Sprawy Afryki na Monachijskiej Konferencji Bezpieczeństwa (2015–2019)
- 95 **Krzysztof Malinowski:** Uprawnienia kontrolne Bundestagu w perspektywie udziału Niemiec we Wspólnej Polityce Bezpieczeństwa i Obrony
- 113 **Aleksandra Trzcielińska-Polus:** Trzydzieści lat stosunków polsko-niemieckich w cieniu historii (1990–2020)
- 129 **Michał M. Kosman:** Polsko-niemieckie stosunki polityczne na przestrzeni trzech dekad po zjednoczeniu Niemiec – główne zagadnienia
- 149 **Jakub Stankiewicz:** Znaczenie rozmieszczenia baz i instalacji wojsk armii amerykańskiej w Europie w XXI w. dla wzrostu bezpieczeństwa europejskiego na przykładzie Rzeczypospolitej Polskiej i Republiki Federalnej Niemiec

SPIS TREŚCI

- 171 **Mieczysław Stolarczyk:** Reparacje wojenne dla Polski od Niemiec w latach 1945–2020
- 195 **Małgorzata Czerwińska:** Europejskie Partnerstwo Wschodnie – wymiar polityczny, ekonomiczny i bezpieczeństwa zacieśniania stosunków ze wschodnimi sąsiadami Unii Europejskiej
- 215 **Anna Bałamut:** Problem bezpieczeństwa energetycznego Polski w latach 2015–2020
- 231 **Rafał Kęsek:** Tendencje eurosceptyczne na Ukrainie po Rewolucji Godności
- 247 **Włodzimierz Bonusiak:** Ukraina–Polska: nadzieja na powrót do „strategicznego partnerstwa”
- 259 **Lubomir Zyblikiewicz:** Republika Federalna Niemiec–Chińska Republika Ludowa
- 295 **Ryszard Zięba:** Polska w OBWE
- 309 **Informacje dla autorów**
- 311 **Zasady recenzowania publikacji w czasopismach**
- 313 **Lista recenzentów**

Beata Molo, Anna Paterek, Marcin Lason

**ŚWIAT – EUROPA – NIEMCY. HISTORYCZNE I WSPÓŁCZESNE
PROBLEMY STOSUNKÓW MIĘDZYNARODOWYCH.
WPROWADZENIE**

Drodzy czytelnicy,
oddajemy w Wasze ręce szczególny numer „Krakowskich Studiów Międzynarodowych”. Jeszcze na początku 2020 r. planowano, że będzie on zawierał szereg artykułów naukowych nawiązujących do referatów, które miały być wygłoszone na międzynarodowej konferencji naukowej zorganizowanej z okazji 50-lecia pracy naukowo-dydaktycznej prof. dr. hab. Erharda Cziomera. Niestety ten pełen wielu trudnych doświadczeń rok przyniósł ze sobą jedno wydarzenie, które szczególnie silnie odczuła społeczność akademicka Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, Uniwersytetu Jagiellońskiego, Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie i wielu innych uczelni zarówno w Polsce, jak i w Niemczech. Śmierć prof. Cziomera oznacza wielką stratę dla nauki polskiej i niemieckiej, zwłaszcza dla stosunków międzynarodowych i nauk o polityce, a także dla jego rodziny, przyjaciół, współpracowników i studentów. Profesor pozostawił po sobie lukę, którą trudno będzie wypełnić.

Jako pracownicy kierowanej przez Erharda Cziomera Katedry Stosunków Międzynarodowych postanowiliśmy podjąć próbę upamiętnienia Go w sposób, jaki wydał nam się najwłaściwszy, pamiętając o zaangażowaniu Profesora w pracę naukową.

Profesor Cziomer był redaktorem „Krakowskich Studiów Międzynarodowych” od 2005 r. Zawsze przykładął do tej pracy niezwykłą wagę, pieczołowicie przygotowując koncepcję numeru, pilnując jakości i terminowości przekazywanych materiałów, wreszcie pisząc rozbudowane wstępy. Cieszył się z faktu, że

Jego numer często składał się z dwóch części. Cóż zatem może być lepszym wyrazem uznania dla naszego Mistrza niż wydanie „Krakowskich Studiów Międzynarodowych” w 2020 r. składających się z dwóch tomów dedykowanych Jego pamięci? Dodatkowo poświęconych tak szerokiej problematyce, jaka miała zostać poruszona na jubileuszowej konferencji naukowej Profesora. Stąd zbiorczy tytuł naszego wydawnictwa: *Świat – Europa – Niemcy. Historyczne i współczesne problemy stosunków międzynarodowych*. Znalazło się w nim miejsce dla szeregu ważnych problemów współczesnych stosunków międzynarodowych związanych z podmiotami, jakie w swoich publikacjach często przywoływał prof. Cziomer. Autorzy artykułów – przyjaciele, współpracownicy i doktoranci, nasze środowisko naukowe, wszyscy, którzy chcieli okazać szacunek Profesorowi, przeprowadzili analizy polityk takich państw jak: Stany Zjednoczone Ameryki, Chińska Republika Ludowa, Federacja Rosyjska czy Kanada. Sięgnęli do takich regionów jak Afryka czy Europa oraz poruszyli problemy współpracy międzynarodowej w ramach Unii Europejskiej, NATO i OBWE. Wreszcie odnieśli się do szeregu kwestii związanych z pozycją Niemiec i Polski na świecie, ich rolą oraz wyzwaniami, które stoją przed rządami tych państw. W dwóch numerach „Krakowskich Studiów Międzynarodowych” znalazło się zatem wszystko to, co było bliskie i towarzyszyło w badaniach prof. Cziomerowi.

Działalność naukowo-badawcza prof. Erharda Cziomera koncentrowała się wokół problematyki międzynarodowej, ze szczególnym uwzględnieniem historii i polityki zagranicznej Niemiec. W publikacjach indywidualnych i zbiorowych Profesor podejmował aktualne problemy rozwoju wewnętrznego i roli międzynarodowej Niemiec czy relacji polsko-niemieckich. W tym miejscu warto przywołać niektóre spośród zadań badawczych zrealizowanych przez prof. Cziomera w ciągu ostatnich lat, zwieńczonych nowatorskimi publikacjami książkowymi:

- w 2013 r. ukazała się monografia pt. *Rola Niemiec w kryzysie strefy euro po 2009 roku* (Oficyna Wydawnicza AFM, Kraków), będąca efektem projektu współfinansowanego przez Fundację Współpracy Polsko-Niemieckiej, w ramach którego prof. Cziomer starał się udzielić odpowiedzi na pytanie o rolę Niemiec „w rozwiązywaniu kryzysu strefy euro w kontekście ich interesów gospodarczych oraz ambicji politycznych”¹. W publikacji uwzględniona została także m.in. kwestia implikacji kryzysu strefy euro dla współpracy polsko-niemieckiej w Unii Europejskiej;
- w 2018 r. nakładem Oficyny Wydawniczej AFM wydana została monografia pt. *Wyzwania nowej roli międzynarodowej Niemiec w dobie globalizacji*,

¹ E. Cziomer, *Rola Niemiec w kryzysie strefy euro po 2009 roku*, Oficyna Wydawnicza AFM, Kraków 2013, s. 11.

kryzysów gospodarczych i finansowo-politycznych po 2007 roku (projekt współfinansowany przez Fundację Współpracy Polsko-Niemieckiej). Wypełniła ona lukę w polskiej literaturze niemcoznawczej dotyczącej nowej roli międzynarodowej Niemiec, zwłaszcza w kontekście rozwiązywania międzynarodowych kryzysów gospodarczych, finansowych i politycznych po 2007 r.;

- na przełomie 2019 i 2020 r. miała ukazać się monografia *Nowy wymiar polityki Niemiec wobec Rosji. Główne wyzwania i problemy strategiczne w XXI wieku*, która – jak często podkreślał Profesor w rozmowach z nami – wieńczyłaby kilkudziesięcioletnie badania nad problematyką niemiecką, przede wszystkim nad relacjami Niemiec i Rosji. Niestety odejście Profesora spowodowało zawieszenie procesu wydawniczego.

Drugi tom wydawnictwa *Świat – Europa – Niemcy. Historyczne i współczesne problemy stosunków międzynarodowych* zawiera artykuły dotyczące szczególnie bliskiej prof. Erhardowi Cziomerowi problematyki niemcoznawczej i europejskiej.. Na część II: *Europa–Niemcy* złożyły się: przyczynek dotyczący problematyki badań niemcoznawczych w Polsce autorstwa Mariana Banacha, a także opracowania Bogdana Koszela (*Niemcy i język niemiecki w strukturach Unii Europejskiej w XXI wieku*), Janusza Józefa Węca (*Die programmatische Entwicklung der FDP in der Ostpolitik 1949–1969 im Lichte der neuen Quellen des Archivs des Deutschen Liberalismus*), Anny Paterek (*Niemiecka polityka wobec uchodźców na przykładzie kraju związkowego Wolnego Hanzeatyckiego Miasta Brema*), Aleksandry Kruk (*Sprawy Afryki na Monachijskiej Konferencji Bezpieczeństwa (2015–2019)*), Krzysztofa Malinowskiego (*Uprawnienia kontrolne Bundestagu w perspektywie udziału Niemiec we Wspólnej Polityce Bezpieczeństwa i Obrony*), Aleksandry Trzcielińskiej-Polus (*Trzydzieści lat stosunków polsko-niemieckich w cieniu historii (1990–2020)*), Michała Kosmana (*Polsko-niemieckie stosunki polityczne na przestrzeni trzech dekad po zjednoczeniu Niemiec – główne zagadnienia*), Jakuba Stankiewicza (*Znaczenie rozmieszczenia baz i instalacji wojsk armii amerykańskiej w Europie w XXI w. dla wzrostu bezpieczeństwa europejskiego na przykładzie Rzeczypospolitej Polskiej i Republiki Federalnej Niemiec*), Mieczysława Stolarczyka (*Reparacje wojenne dla Polski od Niemiec w latach 1945–2020*), Małgorzaty Czermińskiej (*Europejskie Partnerstwo Wschodnie – wymiar polityczny, ekonomiczny i bezpieczeństwa zacieśniania stosunków ze wschodnimi sąsiadami Unii Europejskiej*), Anny Bałamut (*Problem bezpieczeństwa energetycznego Polski w latach 2015–2020*), Rafała Kęska (*Tendencje eurosceptyczne w Ukrainie po Rewolucji Godności*), Włodzimierza Bonusiaka (*Ukraina–Polska: nadzieja na powrót do „strategicznego partnerstwa”*), Lubomira W. Zyblikie-

wicza (*Republika Federalna Niemiec–Chińska Republika Ludowa*) i Ryszarda Zięby (*Polska w OBWE*).

Liczymy, że ten szczególny numer znajdzie uznanie czytelników ze względu na poziom naukowy oraz przesłanie, jakim jest zachowanie w pamięci dorobku prof. Erharda Cziomera, które będzie nam towarzyszyło przez kolejne lata.

IN MEMORIAM



Wystąpienie Profesora Erharda Cziomera na jubileuszu czasopisma „Krakowskie Studia Międzynarodowe”; przemawia prof. Cziomer, po lewej siedzi prof. KAAFM dr Klemens Budzowski, rektor KAAFM, po prawej prof. KAAFM dr hab. Beata Molo – dawni studenci Profesora

**PRZYCZYNEK DO PROBLEMATYKI BADAŃ
NIEMCOZNAWCZYCH W POLSCE ZE SZCZEGÓLNYM
UWZGLĘDNIENIEM KRAKOWA**

PAMIĘCI PROF. DR. HAB. ERHARDA CZIOMERA

Środowisko naukowe politologów, historyków i prawników internacjonalistów w Polsce od lat zajmowało się problematyką niemcoznawczą w różnych aspektach. W wymianie poglądów między środowiskami sprzyjało wydawanie ogólnopolskich czasopism naukowych, takich jak „Przegląd Zachodni” wychodzący w Poznaniu po dziś dzień czy „Przegląd Stosunków Międzynarodowych” (wydawany przez Instytut Śląski w Opolu początkowo jako „Biuletyn Niemcoznawczy”; dziś nieistniejący). W Opolu szczególnie zasłużonym na tym polu był prof. Franciszek Kocot, później doc. dr hab. Gwidon Rysiak. Publicystami przybliżającymi problematykę szerszemu ogółowi społeczeństwa byli Edmund Mencewski i Edmund Osmańczyk.

Po zakończeniu II wojny światowej, kiedy Polska odzyskała tzw. Ziemie Zachodnie i Północne (Ziemie Odzyskane), bardzo mocno zaznaczyła się w dorobku polskich autorów problematyka związana z rozwojem tych ziem. Powstało Towarzystwo Rozwoju Ziem Zachodnich (TRZZ), które pozostawiło po sobie bardzo bogatą spuściznę. Niezależnie od wielu inicjatyw popularyzujących wśród polskiego społeczeństwa Ziemie Odzyskane, którym patronowały władze publiczne (utworzono specjalne ministerstwo), wielu prawników, historyków i politologów podejmowało problematykę Ziem Zachodnich i Północnych w swoich badaniach naukowych. Warto wymienić kilka osób

ze środowiska krakowskiego, takich jak prawnicy: prof. Marian Iwanejko (Uniwersytet Jagielloński, później Akademia Ekonomiczna w Krakowie) czy prof. Gwidon Rysiak (UJ, Instytut Śląski w Opolu)¹.

Środowisko prawników poznańskich reprezentował w badaniach naukowych prof. Alfons Kłafkowski, który zajął się problematyką odszkodowawczą od Niemiec za zniszczenia wojenne i problematyką granicy polsko-niemieckiej. W późniejszych latach tematyką niemcoznawczą interesowała się szczególnie mocno prof. Anna Wolff-Powęska.

Kontynuatorem TRZZ po wielu latach przerwy zostało Ogólnopolskie Stowarzyszenie „Wisła–Odra”, które nawiązując do chlubnej przeszłości TRZZ postanowiło nagradzać osoby zasłużone dla badań naukowych niemcoznawczych Medalem Rodła, godłem Związku Polaków w Niemczech. Krakowski oddział odznaczył wielu prawników i historyków, którzy w swoich badaniach zajmowali się problematyką Ziem Zachodnich i Północnych, wśród których znaleźli się m.in. prof. Iwanejko, prof. Rysiak, a także były wicepremier i minister Eugeniusz Kwiatkowski (za budowę portu w Gdyni) i geograf Eugeniusz Romer (za walkę dyplomatyczną o przyznanie Polsce tych ziem)².

Problematyką stosunków polsko-niemieckich zajmowało się wielu pracowników różnych wydziałów Uniwersytetu Jagiellońskiego. Zmarły niedawno prof. Erhard Cziomer po przejściu z Akademii Ekonomicznej na Uniwersytet Jagielloński, jako kierownik katedry zaktywizował mocno środowisko uniwersyteckie. Oprócz niego stosunkami polsko-niemieckimi zajmowali się w różnych aspektach prof. Zbigniew Maciąg (prawnik), prof. Janusz Węc (politolog) i prof. Michał Chorośnicki (politolog i prawnik).

Po przejściu prof. Cziomera z UJ do Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, Profesor nadal zajmował się tematyką stosunków polsko-niemieckich, stosunkami w relacji Niemcy–UE czy też problematyką wewnątrzniemiecką. Podejmował również wiele badań wraz ze współpracownikami katedry. Autorzy publikowali wyniki m.in. na łamach „Krakowskich Studiów Międzynarodowych” – czasopiśmie wydawanym przez KAAFM, czy też czasopism ogólnopolskich (np. „Sprawy Międzynarodowe”, Warszawa).

Uważam, że wielu naukowców pracujących dziś w UJ czy KAAFM czerpało i czerpać będzie z bogatego dorobku pozostawionego przez

¹ Szerzej o dorobku TRZZ pisze dr hab. Gwidon Rysiak w swoim referacie, który został przedstawiony na konferencji naukowej poświęconej pamięci prof. Mariana Iwanejko. Por. G. Rysiak, *Polski dziennikarz poczdamski*, [w:] *Aktualne problemy prawa międzynarodowego we współczesnym świecie. Księga pamiątkowa poświęcona pamięci Profesora Mariana Iwanejko*, Wyd. Uczelniane Akademii Ekonomicznej, Kraków 1995, s. 159–168.

² Szerzej o działalności krakowskiego oddziału Stowarzyszenia „Wisła–Odra” oraz wykaz osób odznaczonych Medalem Rodła zob. w „Informacje. Biuletyn Zarządu Oddziału Wojewódzkiego Stowarzyszenia ‘Wisła – Odra’ w Krakowie” 1989, nr 4(3); poszczególne numery biuletynu dostępne w Bibliotece Jagiellońskiej.

Profesora Erharda Cziomera w postaci książek, referatów naukowych wygłaszanych na konferencjach krajowych i międzynarodowych czy artykułów naukowych publikowanych w polskich i niemieckich periodykach. Profesor równie chętnie udzielał wywiadów w prasie codziennej, dzieląc się swoimi obserwacjami z bliskiej mu dziedziny („Dziennik Polski”, „Gazeta Krakowska”).

Marian Banach

ARTYKUŁY

Bogdan Koszel

prof. dr hab., Uniwersytet im. Adama Mickiewicza

ORCID: 0000-0002-7118-3057

NIEMCY I JĘZYK NIEMIECKI W STRUKTURACH UNII EUROPEJSKIEJ W XXI WIEKU

Wprowadzenie

Od początku integracji europejskiej Republika Federalna Niemiec uchodziła za państwo pierwszoplanowe w Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej i następnie w Unii Europejskiej. Spośród wszystkich państw członkowskich dysponowała największym potencjałem gospodarczym, a po zjednoczeniu obu państw niemieckich posiadała największą populację. Przez dziesięciolecia była też uznawana za państwo najofiarniej finansujące funkcjonowanie WE i UE, dbające o nowe strategie rozwojowe, sprzyjające poszerzeniom o nowych członków. Jednak w odczuciu polityków i obywateli Niemiec, ich zaangażowanie nie przekładało się na udział Niemców w obsadzie najważniejszych stanowisk w UE i powszechne używanie języka niemieckiego jako roboczego w pracy unijnych instytucji.

Głównym problemem badawczym artykułu jest analiza przyczyn, które spowodowały niedowartościowanie języka niemieckiego i roli Niemców w strukturach UE, a także to jakie wysiłki podejmowano w Niemczech, aby zmienić istniejący stan rzeczy na korzyść RFN. W artykule można wyodrębnić dwie części. W pierwszej z nich dokonano przeglądu roli Niemców w strukturach UE. W drugiej przeprowadzono analizę działań rządu niemieckiego i wspierających ich

organizacji w Niemczech, mających na celu daleko idące – i jak się okazało – nieskuteczne wzmocnienie roli Niemiec w UE. W artykule posłużono się następującymi metodami badawczymi: instytucjonalno-prawną, deskryptywną, komparatystyczną i decyzyjną.

Niemcy w strukturach Unii Europejskiej

Unia Europejska jest jednym z większych pracodawców w Europie. Jej instytucje w drugiej dekadzie XXI w. zatrudniają ponad 50 tys. urzędników, co stanowi 0,011% całej populacji UE (dane za 2018 r.). W samej Komisji Europejskiej zatrudnionych jest 32 196 osób; w Parlamencie Europejskim (Sekretariat Generalny i grupy polityczne) pracuje ok. 7500 osób, jednak liczba ta nie uwzględnia posłów i pracowników bezpośrednio przez nich zatrudnianych. Z kolei w Sekretariacie Generalnym Rady Unii Europejskiej pracuje blisko 3500 osób¹. Przyjmowaniem do pracy w urzędach unijnych (na terminowe i bezterminowe zatrudnienie) zajmuje się Europejski Urząd Doboru Kadr (European Personnel Selection Office, EPSO). Główną metodą pozyskiwania nowych pracowników są tzw. konkursy otwarte. UE angażuje również pracowników kontraktowych – zwłaszcza dla ludzi młodych oferuje staże na różnych pomocniczych stanowiskach i korzysta z usług ekspertów, wcześniej zarejestrowanych w specjalnej ewidencji prowadzonej przez unijne instytucje.

Liczba Niemców zatrudnionych w unijnych instytucjach, urzędach i agencjach pod względem ilościowym nie imponuje. Statystyki Komisji Europejskiej pokazują, że na poziomie urzędników wyższego szczebla Republika Federalna Niemiec zajmuje ok. 10% stanowisk przy 16% udziale w populacji UE. Na wszystkich poziomach jest to 7,2%, podczas gdy Francja zajmuje więcej niż 10%, a Włochy nawet 13% stanowisk².

Dla przykładu: według stanu zatrudnienia na 1 stycznia 2017 r. w kluczowej dla procesu decyzyjnego Komisji Europejskiej wśród 29 881 urzędników pracowało 2149 osób (6,7%) legitymujących się obywatelstwem niemieckim, co dawało piąte miejsce w rankingu zatrudnienia. Ze zrozumiałych względów przodowali Belgowie – 5060 (15,7%), na drugiej pozycji znaleźli się wykazujący wyjątkową zapobiegliwość w zatrudnianiu swoich urzędników i specjalistów w UE Włosi – 3889 (12,1%), dalej Francuzi – 3174 (9,9%), a na czwartym miejscu Hiszpanie – 2403 (7,5%). Nieco inaczej przedstawiało się to

¹ European Union, EU administration – staff, languages and location, https://europa.eu/european-union/about-eu/figures/administration_en [dostęp: 17.12.2018].

² *Aufstand der Bürokraten: In Brüssel geht die Angst vor übermächtigen Deutschen im EU-Apparat um*, RTdeutsch, 28.03.2018, <https://deutsch.rt.com/europa/67403-in-brussel-geht-angst-vor-deutscher-dominanz-um/> [dostęp: 12.12.2019].

w kategorii wyższych urzędników – Niemcy z udziałem 1373 osób stanowili drugą grupę po Włochach (1387), przed Francuzami (1330) i Belgami (1314)³.

W marcu 2017 r. pięciu Niemców było szefami dyrekcji generalnych, kolejnych pięciu zastępcami, trzydziestu pięciu piastowało stanowiska dyrektorskie, a stu trzydziestu kierowało referatami. W politycznie wpływowych gabinetach komisarzy zatrudniano dwudziestu dziewięciu obywateli RFN, z tego sześciu na stanowiskach kierowniczych. Generalnie liczba zatrudnionych Niemców w Komisji kierowanej przez Jeana-Claude’a Junckera zdecydowanie wzrosła w porównaniu do poprzednich lat⁴.

Opinią skutecznego w działaniu w KE cieszył się niezbyt lubiany przez kanclerz Angelę Merkel były premier Badenii-Wirtembergii Günther Oettinger (CDU), który w kolegium piastował stanowisko komisarza ds. energii (2010–2014), a następnie w 2014 r. został desygnowany na komisarza ds. gospodarki cyfrowej i społeczeństwa. W październiku 2016 r. objął tekę komisarza ds. budżetu i zasobów ludzkich zastępując Kristalinę Georgiew. W KE zasiadał do końca kadencji w 2019 r. Sporym poważaniem cieszyła się też wysokiej rangi urzędniczka Sabine Weyand, prawa ręka głównego negocjatora ds. *brexitu* z ramienia UE – Michela Barniera. To ją uważano zarówno za osobę mającą największy wpływ na ostateczny kształt umowy dotyczącej wyjścia Zjednoczonego Królestwa z UE, jak i za najbardziej krytykowaną przez brytyjskich negocjatorów⁵.

Niekwestionowanie silną pozycję w KE kierowanej przez Junckera zdobył boński prawnik Martin Selmayr (CDU) wybrany w lutym 2018 r. na stanowisko jej sekretarza generalnego. Był on szefem gabinetu luksemburskiej komisarz Viviane Reding, a w wyborach Komisji i PE w 2014 r. przeprowadził zakończoną sukcesem kampanię wyborczą Junckera, za co w nagrodę został szefem jego gabinetu. Przez część urzędników i mediów w Brukseli był nazywany „szarą eminencją” Komisji Europejskiej i oceniany jako jeden z najbardziej wpływowych brukselskich urzędników⁶.

³ *Fünfter Bericht der Bundesregierung zur deutschen Personalpräsenz in internationalen Organisationen*, Deutscher Bundestag, Drucksache 18/12759, 15.06.2017, <https://archive.org/details/ger-bt-drucksache-18-12759/page/n1/mode/2up>; European Commission, Commission staff, https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/organisational-structure/commission-staff_en; *Mehr deutsches Personal bei UN und EU*, Die Bundesregierung, 14.06.2017, <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2017/06/2017-06-14-deutsches-personal-international.html> [dostęp: 23.03.2020].

⁴ *Fünfter Bericht...*, *op. cit.*

⁵ E. Bonse, *Einflussreiche Deutsche in Brüssel*, „Politik & Kommunikation”, 26.03.2019, <https://www.politik-kommunikation.de/ressorts/artikel/einflussreiche-deutsche-bruessel-2103110080> [dostęp: 19.04.2020].

⁶ *Juncker wegen Beförderung Selmayrs in der Kritik*, „Die Zeit”, 27.02.2018, <https://www.zeit.de/politik/ausland/2018-02/eu-kommission-befoerderung-martin-selmayr-generalsekretaer-jean-claude-juncker> [dostęp: 19.04.2020]; *EU-Kommissar Oettinger stellt sich hinter Martin Selmayr*, „Deutsche Welle”, 27.03.2018, <http://www.dw.com/de/eu-kommissar-oettinger-stellt-sich-hinter-martin-selmayr/a-43157776> [dostęp: 17.04.2020]; P. Kapern, *Milde Resolution zum Fall*

Selmayr szerzej nieznany poza unijnymi instytucjami, 1 marca 2018 r. objął wspomniany urząd i na stanowisko szefa swojego gabinetu powołał innego Niemca – Michaela Hagera. Krytycy uważali wpływy Selmayra za zbyt duże, a metody działania sekretarza generalnego KE określano mianem autorytarnych. Utalentowany i pracowity, jednak przesadnie ambitny kontrolował dostęp do Junckera komisarzy i polityków oraz rozwinął misterną siatkę przepływu informacji i nadzoru nad systemem urzędniczym. Uważany był za autora obowiązkowego systemu relokacji uchodźców i zwolennika twardego postępowania z Brytyjczykami w sprawie brexitu⁷. Po wyborze Ursuli von der Leyen na przewodniczącą KE, Selmayr nie mógł dalej sprawować tej funkcji, gdyż unijne przepisy w takich sytuacjach zabraniały zajmowania wysokich stanowisk przez osoby pochodzące z jednego państwa. Zapowiedź odejścia apodyktycznego Selmayra ze stanowiska w lipcu 2019 r. wywołała ulgę, ponieważ oznaczało to m.in. ograniczenie niemieckich wpływów w tej strukturze administracyjnej KE.

W przeciwieństwie do Selmayra, dużym zaufaniem i uznaniem cieszy się doświadczona dyplomatka, z wykształcenia romanistka, Helga Schmid, która w początkach września 2016 r. objęła funkcję sekretarza generalnego Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (ESDZ) wraz z personelem liczącym 3700 osób. Wielokrotnie sprawdzała się w misjach dyplomatycznych w Rosji, Syrii, Turcji i na Ukrainie. Uchodziła za autorkę porozumienia atomowego z Iranem w 2015 r., co przyczyniło się do przyspieszenia jej kariery⁸.

Jeszcze więcej do powiedzenia Niemcy mieli w Parlamencie Europejskim. Jego przewodniczącymi byli Hans-Gert Pöttering (2007–2009) oraz Martin Schulz (2012–2017). Ich 96-osobowa reprezentacja jest najliczniejszą grupą narodową. W Parlamencie VIII kadencji powołano siedem grup politycznych. Przewodniczącymi dwóch z nich zostali Niemcy – Manfred Weber (EPP) i Gabriele Zimmer (EUL/NGL), a Rebecca Harms wraz z Belgiem Philippem Lambertsem była współprzewodniczącą G/EFA; wiceprzewodniczącymi PE z Niemiec zostali Alexander Graf Lambsdorff (FDP) i Rainer Wieland (CDU). W styczniu 2017 r.

Selmayr, Deutschlandfunk, 18.04.2018, https://www.deutschlandfunk.de/europaparlament-milde-resolution-zum-fall-selmayr.1773.de.html?dram:article_id=415846 [dostęp: 23.03.2020].

⁷ Ł. Lipiński, *Kim jest Martin Selmayr, Niemiec, który zdaniem wielu rządzi w Brukseli?*, „Polityka”, 22.04.2018, <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/swiat/1745978,1,kim-jest-martin-selmayr-niemiec-ktory-zdaniem-wielu-rzadzi-w-brukseli.read>; H. Croll, *Deutscher Beamter wird zum „Mister Europe”*, „Die Welt”, 21.02.2018, <https://www.welt.de/politik/ausland/plus173818028/Martin-Selmayr-Der-rasante-Aufstieg-des-Rasputin-von-Bruessel.html> [dostęp: 19.04.2020]; B. Riegert, *Kritik an EU-Blitz-Beförderung: Martin wer?*, „Deutsche Welle”, 12.03.2018, <https://www.dw.com/de/kritik-an-eu-blitz-bef%C3%B6rderung-martin-wer/a-42943852> [dostęp: 23.03.2020]; O. Wright, A. Rettman, *Brexit: No 10 worried by growing power of hostile Eurocrat Martin Selmayr*, „The Times”, 20.07.2018, <https://www.thetimes.co.uk/article/no-10-worried-by-growing-power-of-hostile-eurocrat-9bkvlg2nd> [dostęp: 19.04.2020].

⁸ E. Bonse, *Das sind die 44 einflussreichsten Deutschen in Institutionen weltweit*, „Politik & Kommunikation”, 18.10.2016, <https://www.politik-kommunikation.de/ressorts/artikel/das-sind-die-44-einflussreichsten-deutschen-institutionen-weltweit-109179096> [dostęp: 25.04.2020].

Lambsdorffa ubiegającego się o funkcję posła do Budestagu zastąpiła Evelyn Gebhardt (SPD)⁹. W 2019 r. przedłużona została kariera w Parlamencie Europejskim Manfreda Webera – chadeckiego szefa frakcji EPL, obecnego w PE od 2004 r. i niefortunnego kandydata do objęcia schedy po Junckerze.

Niemcy otrzymali stanowiska przewodniczących najbardziej liczących się komisji VIII kadencji PE: David McAllister stał na czele Komisji Spraw Zagranicznych, Bernd Lange – Komisji Handlu Międzynarodowego, Ingeborg Gräsle – Komisji Kontroli Budżetowej, Thomas Händel – Zatrudnienia i Spraw Socjalnych, Petra Kammervert – Kultury i Edukacji. Werner Langer kierował Komisją śledczą ds. prania brudnych pieniędzy, unikania opodatkowania i uchylania się od opodatkowania do czasu zakończenia jej prac 13 grudnia 2017 r.¹⁰

W sektorze finansów – jednym z najważniejszych obszarów funkcjonowania UE – czołowe stanowiska również zostały obsadzone przez Niemców. Od 2012 r. prezesem Europejskiego Banku Inwestycyjnego jest Werner Hoyer; w tym samym roku Klaus Regling objął funkcję przewodniczącego zarządu Europejskiego Mechanizmu Stabilności Finansowej¹¹.

Pomimo znaczącej obecności Niemców na ważnych stanowiskach w UE w odczuciach i wypowiedziach polityków RFN od wielu lat przebija się wątek o ich niewystarczającym udziale w unijnym aparacie urzędniczym nadal nieodpowiadającemu potencjałowi i randze tego państwa na arenie międzynarodowej¹². Publicznie wyraziła to kanclerz Merkel po spotkaniu Rady Europejskiej w Brukseli w marcu 2018 r., kiedy ubolewała na brak szerszej reprezentacji Niemców w unijnej administracji, i zachęcała do dyskusji na ten temat. Zgodnie z zaleceniami rządu, Przedstawicielstwo RFN przy UE od wielu lat organizuje spotkania informacyjne dla kandydatów na unijne stanowiska. Urząd Spraw Zagranicznych RFN (Auswärtiges Amt) oferuje seminaria przygotowawcze i doradztwo osobiste. Działania te przynoszą pewne, ale niewspółmierne do oczekiwań efekty. W 2015 r. w konkursie ogólnym – procedurze selekcji UE – odsetek zwycięskich uczestników z Niemiec wynosił 20,8%, chociaż tylko niecałe 7% wnioskodawców było Niemcami¹³. Według Ulrike Mangold z EPSO

⁹ Evelyn Gebhardt, Parlament Europejski. Posłowie do PE, http://www.europarl.europa.eu/meps/pl/1913/EVELYNE_GEBHARDT/home [dostęp: 12.07.2019]; por. B. Koszel, *Aktywność Niemiec w Parlamencie Europejskim VIII kadencji*, [w:] *Podsumowanie VIII kadencji Parlamentu Europejskiego. Wyzwania integracji europejskiej w latach 2014–2019*, red. A. Nitzske, J.J. Węć, Księgarnia Akademicka, Kraków 2019, s. 104–105.

¹⁰ Parlament Europejski. Komisje, <http://www.europarl.europa.eu/committees/pl/parliamentary-committees.html> [dostęp: 12.07.2019].

¹¹ E. Bonse, *Einflussreiche Deutsche...*, *op. cit.*

¹² Zob. szerzej: B. Koszel, *Rola Niemiec w procesach decyzyjnych Unii Europejskiej w XXI wieku*, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza. Wydawnictwo Naukowe Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa, Poznań 2019.

¹³ *Aufstand der Bürokraten...*, *op. cit.*

praca w instytucjach UE nie jest zbyt atrakcyjna dla absolwentów uczelni wyższych z Niemiec. W porównaniu z populacją RFN, niemieckich kandydatów jest stosunkowo mało. Oczekiwani w UE prawnicy, ekonomiści, specjaliści od zarządzania czy informatycy otrzymują tuż po dyplomie dobre oferty z wielkich firm lub korporacji. Dla młodych osób często wiąże się to z dylematem, czy ze względu na pracę chcą oni przeprowadzać się za granicę. Dodatkowy problem stanowi procedura rekrutacji, która jest czasochłonna – przejście przez wszystkie etapy konkursu może trwać nawet rok¹⁴.

Niemieckie zabiegi o dowartościowanie języka niemieckiego w UE

Innym problemem z którym bezskutecznie od wielu lat zmagają się Niemcy jest w ich przekonaniu niedowartościowanie języka niemieckiego w instytucjach i agendach unijnych. Sposób wyboru języka roboczego ustalają we własnym zakresie wspomniane już instytucje, kierując się przede wszystkim wygodą i powszechną znajomością języka angielskiego. Jednak to niemiecki jest językiem ojczystym dla ok. 20% obywateli Unii Europejskiej i dodatkowo 10% deklarujących ten język jako pierwszy obcy. Niemcy leżą w środku Europy i są największym państwem w UE pod względem liczby ludności¹⁵. Można więc powiedzieć, że 30% unijnego społeczeństwa posługuje się niemieckim, natomiast językiem angielskim 47% unijnej populacji, w tym 13% osób deklarujących angielski jako mowę ojczystą i 47% jako pierwszy język obcy. Daleko w tyle pozostaje francuski, który jest językiem ojczystym dla 12% mieszkańców UE, a dla 11% pierwszym językiem obcym¹⁶.

Formalnie w Unii Europejskiej 24 języki państw członkowskich są równoprawne. W Komisji Europejskiej używa się języków: angielskiego, francuskiego i niemieckiego, w których redagowane są dokumenty robocze na posiedzenia; w wewnętrznych dyskusjach dominuje jednak angielski. Na spotkaniach Rady Europejskiej i Rady Unii Europejskiej rozmowy i negocjacje tłumaczone są na wszystkie języki urzędowe. Na posiedzeniach grup roboczych wyższych ekspertów i urzędników istnieją zróżnicowane regulacje. Jeżeli przygotowywane są projekty prawne, to są one tłumaczone na wszystkie języki urzędowe. W większości przypadków pozostałe materiały czy uchwały tłumaczone są na

¹⁴ M. Matzke, *Jak dostać pracę w Brukseli?*, „Deutsche Welle”, 30.09.2016, <http://www.dw.com/pl/jak-dosta%C4%87-prac%C4%99-w-brukseli/a-35936547> [dostęp 19.04.2020].

¹⁵ *Warum Deutsch in der EU diskriminiert wird*, „Die Welt”, 25.02.2010, <https://www.welt.de/kultur/article6544187/Warum-Deutsch-in-der-EU-diskriminiert-wird.html> [dostęp: 19.04.2020].

¹⁶ Land Steiermark, *Welche Sprache spricht die EU*, http://www.europa.steiermark.at/cms/beitrag/11327505/3084244/Sprachenregelung_in_EU-Organen, Die Bundesregierung, Juli 2013, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/sprachenregelung-in-eu-organen-616372> [dostęp: 20.02.2020].

pięć języków (angielski, francuski, niemiecki, hiszpański i włoski). Niekiedy rezygnuje się z tego i używa wyłącznie angielskiego i francuskiego.

W Parlamencie Europejskim i jego komisjach istnieje obowiązek tłumaczenia wystąpień czy przedkładanych materiałów na wszystkie języki urzędowe UE. Na posiedzeniach Komitetu Stałych Przedstawicieli (COREPER) obowiązują trzy języki robocze: angielski, francuski i niemiecki. Wyroki Trybunału UE i Sądu I Instancji są tłumaczone na wszystkie języki. Zgodnie z tradycją narady sędziów toczą się w języku francuskim, ale w innych rozmowach roboczych widać wpływ angielskiego i częściowo niemieckiego. Protokoły z wokandy i projekty orzeczeń przygotowywane są w językach państwa, którego sprawy dotyczą; są też tłumaczone na francuski. Strony procesu mogą używać języka ojczystego¹⁷.

Po objęciu rządów przez kanclerz Merkel jesienią 2005 r. w umowie koalicyjnej z socjaldemokratami znalazł się zapis, że Niemcy będą zabiegać, aby ich język w Europie „był dostatecznie uwzględniany”. Zapewniono o trosce o skuteczną i skoordynowaną reprezentację interesów niemieckich w instytucjach europejskich¹⁸.

Wypowiedź z 2008 r. Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich Niki Forosa P. Diamanduros o dyskryminacji języka niemieckiego w UE stała się przedmiotem debaty parlamentarnej i dyskusji na łamach prasy niemieckiej, przy czym w zabiegach o szczególne zachowanie językowych parytetów wyróżniała się CSU. Premier Bawarii Günther Beckstein uważał, że język niemiecki powinien mieć taką samą rangę w UE co angielski i francuski. Podobnie twierdził bawarski minister ds. ochrony środowiska i zdrowia w jego rządzie Marcus Söder, który już w maju 2008 r. domagał się od Komisji Europejskiej zapewnienia językowi niemieckiemu większej roli jako trzeciemu językowi urzędowemu Unii. Söder przygotował 5-punktowy program mający na celu wzmocnienia pozycji niemieckiego w kluczowych instytucjach, urzędach, ale też i w wyspecjalizowanych agencjach unijnych. Głównym założeniem planu było takie przygotowanie wszystkich urzędników UE, aby byli oni zdolni do swobodnej pracy w języku niemieckim, podobnie jak we francuskim i angielskim, najpóźniej po otrzymaniu pierwszego awansu¹⁹. 27 maja 2008 r. szef frakcji parlamentarnej CSU Hartmut Koschik powołując się na jego słowa stwierdził, że dyskryminacja języka niemieckiego w UE szkodzi niemieckim interesom, jest na dłuższą metę nie do utrzymania, a rzekome równouprawnienie niemieckiego w UE z angielskim i francuskim „istnieje tylko na papierze”. Dodał, że z powodu braku tłumaczenia na niemiecki ok. 40%

¹⁷ *Welche Sprache spricht..., op. cit.*

¹⁸ *Gemeinsam für Deutschland. Mit Mut und Menschlichkeit. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD*, Berlin, 11.11.2005, <https://www.cdu.de/artikel/gemeinsam-fuer-deutschland-mit-mut-und-menschlichkeit-koalitionsvertrag-2005> [dostęp: 18.11.2019].

¹⁹ M. Wagińska-Marzec, *Język niemiecki językiem dyplomacji w UE*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego” 2010, nr 39, s. 2–3, <https://www.iz.poznan.pl/plik,pobierz,560,271ac-0618454b92acd2d9a965fca7c00/204-nr%2039.%20język%20niemiecki%20w%20dyplomacji.pdf> [dostęp: 19.01.2020].

różnych materiałów wpływających z Brukseli do różnego rodzaju komisji Bundestagu nie jest w ogóle przedmiotem debaty. W ten sposób parlamentarna kontrola nad dokumentacją unijną jest poważnie zagrożona. Jako przykład podał oświadczenie Komisji Europejskiej w sprawie rynku wewnętrznego UE w XXI w., które w wersji anglojęzycznej liczyło 53 strony, a w niemieckiej 17²⁰.

W tej sytuacji w maju 2008 r. grupa krajowa posłów CSU w Bundestagu złożyła specjalny dokument (*Positionpaper*), w którym wskazała na dyskryminację i pomniejszą rolę języka niemieckiego w instytucjach unijnych. Zwrócono uwagę na niedbałe tłumaczenia wielu dokumentów unijnych na niemiecki i stopniowe rugowanie go z dokumentacji urzędowej. Tylko 3% materiałów, które w ciągu roku Komisja Europejska przysyłała państwom członkowskim redagowane było po niemiecku. 240 tys. różnych informacji o konkursach, czy ogłoszeń unijnych organów tłumaczonych było jedynie na angielski i francuski. Posłowie zostali wsparci przez premiera Becksteina i ministra Södera, którzy podkreślali, że niemiecki obok rosyjskiego był najczęściej używanym językiem na kontynencie europejskim i powinno znaleźć to swoje odzwierciedlenie w pracy unijnych urzędów. Uzasadniano, że dwa kraje związkowe – Hesja i Bawaria – konsekwentnie już od początku 2008 r. protestowały przeciwko dyskryminacji języka niemieckiego na wszystkich szczeblach unijnej administracji. Wskazywano, że choć z niemieckiego jako języka ojczystego korzysta większość obywateli UE, to nadal dominują języki: angielski, francuski, a nawet hiszpański²¹.

Służba naukowa Bundestagu potwierdziła te zastrzeżenia. Uskarżano się, że nawet jeśli przesyłany do komisji Bundestagu w celu zasięgnięcia opinii dokument jest zredagowany po niemiecku, to towarzyszące mu wielostronicowe załączniki są wyłącznie w języku angielskim. Sprawa była o tyle poważna, że dotyczyła kwestii związanych z polityką handlową, sektorem finansowym i podatkowym, czy działalnością Europolu²². Jako kolejny przykład podawano projekt Komisji Europejskiej z 2004 r. w sprawie możliwości wzięcia udziału w programie rehabilitacji ofiar tortur. Zgłoszenia przyjmowano tylko w językach: angielskim, francuskim i hiszpańskim. Zainteresowana tym niemiecka organizacja pozarządowa chciała złożyć wniosek w języku niemieckim, ale Komisja nalegała na tłumaczenie, argumentując to dodatkowymi kosztami²³.

²⁰ Koschyk: *Diskriminierung der deutschen Sprache sofort beenden*, http://deutschesprachwelt.de:81/nachrichten/neues_detail.php?id=513 [dostęp: 18.11.2019].

²¹ M. Wagińska-Marzec, *op. cit.*, s. 3; *EU diskriminiert die deutsche Sprache*, „Die Welt”, 27.05.2008, <https://www.welt.de/politik/article2038479/EU-diskriminiert-die-deutsche-Sprache.html> [dostęp: 19.04.2020].

²² *EU diskriminiert die..., op. cit.*; *Bundestag hat Anspruch auf deutsche Übersetzungen*, „Die Welt”, 7.08.2015, <https://www.welt.de/politik/deutschland/article144924279/Bundestag-hat-Anspruch-auf-deutsche-Uebersetzungen.html> [dostęp: 11.11.2019].

²³ *Die deutsche Sprache in der EU diskriminiert*, „Neue Zürcher Zeitung”, 28.05.2008, https://www.nzz.ch/die_deutsche_sprache_in_der_eu_diskriminiert-1.744445?reduced=true [dostęp: 19.04.2020].

Posłowie CSU uznali, że należy przywrócić językowi niemieckiemu należną mu rangę i spowodować, aby rzeczywiście stał się on językiem roboczym konfiguracji Rad, Komisji Europejskiej i Parlamentu Europejskiego. Ponadto zażądano, aby te dokumenty unijne, które wymagają konsultacji z niemieckim parlamentem przesyłane były w odpowiednim czasie i w pełnym tłumaczeniu, bez żadnych skrótów.

Do apelu frakcji CSU przyłączyli się socjaldemokraci i Zieloni, którzy domagali się zmiany „strategii tłumaczeń” w Unii Europejskiej. Proponowano zwiększenie „obecności kulturalnej” Niemiec w Brukseli i stworzenie szerokiej oferty nauki języka niemieckiego²⁴.

Niemieckie naciski spowodowały, że 18 września 2008 r. Komisja przyjęła komunikat pt. *Wielojęzyczność: atut dla Europy i wspólne zobowiązanie*, w którym podkreślono jej działania w tym obszarze, ale nie wspomniano o żadnych praktykach dyskryminujących. Wskazano, że już w 2002 r. Komisja Europejska wsparła program, aby obywatele UE posiadali znajomość dwóch języków obcych i ten kierunek postępowania powinien być kontynuowany²⁵.

Jednak wraz z powołaniem nowej Komisji Europejskiej w 2009 r. działania te zostały zahamowane. Zostało to odebrane w Niemczech jako kolejna próba niedopuszczenia niemieckiego do szerszego rozpowszechniania. Po objęciu rządów przez chadeków i liberałów w 2009 r. po raz kolejny zapisano w umowie koalicyjnej, że Niemcy zabiegać będą o „rzeczywiste wzmocnienie i równoprawne używanie języka niemieckiego jako roboczego w instytucjach europejskich, tak samo jak i w praktyce tłumaczeniowej”²⁶.

W odpowiedzi na brak działania ze strony Komisji Europejskiej, minister spraw zagranicznych Guido Westerwelle w 2010 r. wystąpił z nową kampanią promocyjną języka niemieckiego w Europie i na świecie pod nazwą „Niemiecki – język idei” (*„Deutsch – Sprache der Ideen”*). W przemówieniu wygłoszonym 28 lutego na berlińskiej konferencji „Hołd językowi niemieckiemu w świecie” (*„Die deutsche Sprache in der Welt – Eine Hommage”*) Westerwelle wspomniał, że tylko w poprzednim roku na promocję zagraniczną niemieckiej kultury i nauki wydano 750 mln euro, a Niemiecka Służba Wymiany Akademickiej (DAAD) mogła poszczycić się 35 tys. stypendystów. Przekonywał, że język niemiecki należy

²⁴ J. Peter, *Viele EU-Dokumente gibt es nicht auf Deutsch*, „Die Welt”, 2.06.2008, <https://www.welt.de/politik/article2058871/Viele-EU-Dokumente-gibt-es-nicht-auf-Deutsch.html> [dostęp: 19.04.2020].

²⁵ Komisja Wspólnot Europejskich, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Wielojęzyczność: atut dla Europy i wspólne zobowiązanie*, COM(2008) 566, Bruksela, 18.09.2008, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=CELEX:52008DC0566> [dostęp: 20.11.2019].

²⁶ CDU, CSU, FDP, *Wachstum. Bildung. Zusammenhalt. Der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP. 17 Legislaturperiode*, Berlin 2009, s. 115, <http://www.kas.de/upload/ACDP/CDU/Koalitionsvertraege/Koalitionsvertrag2009.pdf> [dostęp: 20.02.2019; tłum. B. Koszel].

do ulubionych wśród młodzieży Europy Wschodniej i Środkowo-Wschodniej, a tylko w samej Polsce uczy się go 2,3 mln ludzi²⁷. W krytycznej opinii niemieckich komentatorów projekt jednak nie został zrealizowany i podjęte działania nie miały żadnego wpływu i przełożenia na dotychczasowe praktyki językowe w instytucjach Unii Europejskiej²⁸.

Kolejnym pretekstem do zgłoszenia zastrzeżeń było powołanie na mocy traktatu lizbońskiego ESDZ, co nastąpiło na szczycie unijnych ministrów spraw zagranicznych w Luksemburgu 26 kwietnia 2010 r. Korpus urzędniczy unijnej dyplomacji składać miał się z ok. 8 tys. pracowników działających w 130 państwach. Od 2013 r. 1/3 personelu miała pochodzić ze służb dyplomatycznych poszczególnych państw członkowskich, a 2/3 miały być rekrutowane w równej mierze z Komisji Europejskiej i Rady Unii Europejskiej²⁹.

W związku z formowaniem się korpusu służby dyplomatycznej UE Westerwelle wnioskował do szefowej ESDZ Catherine Ashton, aby język niemiecki stał się językiem dyplomacji europejskiej, traktowanym na równi z angielskim i francuskim. Co więcej, minister sugerował, aby dobór na określone stanowisko urzędnicze w ESDZ w procedurze kwalifikacyjnej uzależniony był od wykazania dobrej znajomości języka niemieckiego. Nie ulegało wątpliwości, że zastrzeżenia rządu federalnego podyktowane były obawami, że przy tworzeniu tak znaczącej prestiżowo i wizerunkowo unijnej służby dyplomatycznej, język niemiecki tradycyjnie zostanie pominięty lub będzie uznawany tylko za dodatkowy bonus w cv kandydatów na stanowiska w ESDZ. Po raz kolejny powrócono do starej argumentacji, że językiem niemieckim jako ojczystym w Europie włada 100 mln mieszkańców i po angielskim jest on najchętniej wybieranym do nauki drugim językiem obcym³⁰.

W odpowiedzi na niemieckie postulaty w końcu kwietnia 2010 r. szefowa unijnej dyplomacji Ashton odpowiadając kurtuazyjnie po niemiecku przyrzekła, że język niemiecki nie będzie w ESDZ dyskryminowany, lecz będzie pełnić rolę pierwszoplanową. Ta obietnica miałaaby oznaczać, że cała oficjalna dokumentacja ESD będzie przekładana również na niemiecki. Ashton przyznając, że sama słabo włada tym językiem, z dużym ociąganiem zareagowała na słowa ministra

²⁷ *Ansprache des Bundesaußenministers Westerwelle zur Veranstaltung „Die deutsche Sprache in der Welt – Eine Hommage”*, 25.02.2010, Berlin, Auswärtiges Amt, 26.02.2010, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/100226-bm-dsdi/219462> [dostęp: 6.11.2020].

²⁸ *Warum Deutsch in der EU...*, op. cit.; K.-H. Göttert, *Mehr Deutsch in der EU? Gebt es doch einfach auf!*, „Die Welt”, 18.12.2013, <https://www.welt.de/kultur/article123068671/Mehr-Deutsch-in-der-EU-Gebt-es-doch-einfach-auf.html> [dostęp: 19.04.2020].

²⁹ M. Wagińska-Marzec, op. cit., s. 1–2.

³⁰ S. Lob, *Westerwelle will Siegeszug des Englischen stoppen*, „Die Welt”, 23.03.2010, <https://www.welt.de/politik/deutschland/article6898037/Westerwelle-will-Siegeszug-des-Englischen-stoppen.html> [dostęp: 6.11.2020].

Westerwelle, aby od znajomości niemieckiego uzależnić przyjmowanie do korpusu dyplomatycznego UE i w tej kwestii nie złożyła wiążących obietnic³¹.

Dość nieoczekiwanego wsparcia w staraniach o wzmocnienie roli języka niemieckiego w strukturach UE Merkel i Westerwelle doczekali się ze strony ksenofobicznej i radykalnej Austriackiej Partii Wolnościowej (Freiheitliche Partei Österreichs, FPÖ). Wezwała ona austriackiego ministra spraw zagranicznych Michaela Spindeleggera (Österreichische Volkspartei, ÖVP), aby energicznie poparł działania Niemiec idące w kierunku usankcjonowania języka niemieckiego jako roboczego w powstającej Europejskiej Służbie Działań Zewnętrznych³².

Temat obecności i używania języka niemieckiego w instytucjach unijnych po raz kolejny powrócił w zapisach umowy koalicyjnej pomiędzy CDU, CSU i SPD z 16 grudnia 2013 r., co świadczyło o coraz bardziej prestiżowym traktowaniu tej kwestii przez Berlin. Uznano, że używanie języka niemieckiego musi odzwierciedlać status prawny Niemiec w instytucjach unijnych i język ten w praktyce należy traktować równorzędnie z dwoma pozostałymi językami głównymi, tj. angielskim i francuskim³³.

W czerwcu 2015 r. Instytut Goethego przeprowadził dyskusję na temat posługiwania się językiem niemieckim w instytucjach unijnych. W opinii sekretarza generalnego Instytutu Johannes Eberta częściową winę za zbyt mały udział tego języka w Unii ponosili sami Niemcy, którzy w dyskusjach z innymi partnerami z UE bez żadnej refleksji i zbyt łatwo przechodzili na język angielski. Ze względu na historyczne zaszłości mieli wykazywać nadmierną wrażliwość i nie afiszować się z mało lubianym w ich przekonaniu językiem³⁴.

Jednym z głównych celów powstałego w 1997 r. i liczącego ok. 36 tys. członków Związku Języka Niemieckiego (Verein Deutsche Sprache e.V.) jest nie tylko dbałość o kondycję mowy niemieckiej i zwalczanie anglicyzmów w tym języku, ale także jego promocja w Unii Europejskiej i szerzej w Europie. Dietrich Voslamber kierujący grupą roboczą „Polityka językowa w Europie” postulował, aby w komunikacji zewnętrznej UE z jej obywatelami jako drugiego języka używać właśnie niemieckiego³⁵.

Dopiero perspektywa *brexitu* rozbudziła nadzieje Niemiec na rzeczywiste osłabienie wpływu języka angielskiego jako dominującego w Unii Europejskiej.

³¹ M. Wagińska-Marzec, *op. cit.*, s. 3–4; Westerwelle *erringt Punktsieg für Deutsche Sprache in Europa*, „Die Welt”, 26.04.2010, <https://www.welt.de/politik/deutschland/article7344827/Westerwelles-Punktsieg-fuer-die-deutsche-Sprache.html> [dostęp: 11.11.2019].

³² M. Wagińska-Marzec, *op. cit.*, s. 4.

³³ CDU, CSU, SPD, *Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD*, Union Betriebs, Rheinbach 2013, <https://www.cdu.de/sites/default/files/media/dokumente/koalitionsvertrag.pdf> [dostęp: 12.12.2019].

³⁴ J. Ebert, *Deutsch in der EU*, 15.06.2015, Goethe Institut, <https://www.goethe.de/de/uun/prs/int/gen/20597611.html> [dostęp: 23.04.2020].

³⁵ *Sprachenpolitik in Europa*, Verein Deutsche Sprache e.V., <https://vds-ev.de/deutsch-in-der-politik/sprachenpolitik-in-europa/ag-sprachenpolitik-in-europa/> [dostęp: 23.04.2020].

Sygnal dał przewodniczący Komisji Europejskiej Juncker, który w przemówieniu wygłoszonym w maju 2018 r. we Florencji po krótkim zdawkowym wprowadzeniu w języku angielskim przeszedł na francuski. Uzasadnił to tym, że należy liczyć się w najbliższym czasie z utratą przez angielski dotychczasowego znaczenia w Unii Europejskiej³⁶.

Parlament Europejski wyraził również opinię, że po *brexicie* angielski nie będzie już oficjalnym językiem Unii Europejskiej i należy przygotować pewne zmiany przy okazji przyjmowania budżetu unijnego na lata 2021–2027. Po przegranym referendum w sprawie pozostania Zjednoczonego Królestwa w UE, wiceprzewodniczący Bundestagu Johannes Singhammer wyraził nadzieję, że nastąpi koniec dyskryminacji języka francuskiego i niemieckiego w unijnych instytucjach. Wsparła go była polska komisarz Danuta Hübner z komisji konstytucyjnej Parlamentu Europejskiego wskazując, że inne kraje unijne posługujące się angielskim w UE – Irlandia i Malta, wybrały języki narodowe (galicyjski i maltański), dlatego brakuje jakiegokolwiek uzasadnienia dla uprzywilejowanej pozycji angielskiego w UE³⁷.

Singhammer wspólnie z dwoma znanymi posłami – przewodniczącym parlamentarnej Komisji ds. UE w Bundestagu Gunterem Krichbaumem (CDU) i wiceprzewodniczącym frakcji parlamentarnej SPD Axelem Schäferem spotkali się z komisarzem Oettingerem i wystosowali w sierpniu 2017 r. list do kanclerz Merkel domagając się działań na rzecz równouprawnienia języka niemieckiego w instytucjach unijnych. W odpowiedzi szef Urzędu Kanclerza Federalnego Peter Altmaier (CDU) napisał, że od wielu lat rząd niemiecki stara się o równoprawne używanie języka niemieckiego i zabiega, aby w najbliższej przyszłości coraz więcej dokumentów unijnych było tłumaczonych na język Schillera i Goethego³⁸.

Dla nowej szefowej Komisji Europejskiej von der Leyen kwestie językowe nie odgrywają żadnej roli. Urodzona w Brukseli, studiowała w londyńskiej School of Economics, płynnie mówi więc po francusku i angielsku, dlatego nie stanowi dla niej żadnej różnicy w jakim języku się komunikuje. Komentatorzy niemieckiej polityki w Brukseli uważają, że robi wiele, aby nie faworyzować

³⁶ F. Rötzer, *Juncker: „Englisch wird an Bedeutung in Europa verlieren”*, „Telepolis”, 6.05.2017, <https://www.heise.de/tp/features/Juncker-Englisch-wird-an-Bedeutung-in-Europa-verlieren-3704586.html> [dostęp: 11.12.2019].

³⁷ N. Bradean-Ebinger, *Ein Plädoyer für die deutsche Sprache in der EU – Teil 1*, „Sonntagsblatt”, 27.06.2017, <http://sonntagsblatt.hu/2017/06/27/ein-plaedoyer-fuer-die-deutsche-sprache-in-der-eu-teil-1/> [dostęp: 19.04.2020]; *idem*, *Kippt die EU nach dem BREXIT Englisch als Amtssprache?*, 31.07.2017, <http://www.dereckart.at/kippt-die-eu-nach-dem-brexite-englisch-als-amtssprache> [dostęp: 20.04.2020].

³⁸ R. Roßmann, *Man spreche Deutsch*, „Süddeutsche Zeitung”, 10.08.2017, <https://www.sueddeutsche.de/politik/eu-man-spreche-deutsch-1.3622247>; C. Stupp, *Bundestagsabgeordnete: Nach Brexit sollte EU mehr Deutsch sprechen*, tłum. T. Steins, Euractiv, 15.08.2017, <https://www.euractiv.de/section/eu-innenpolitik/news/nach-brexite-sollte-eu-mehr-deutsch-sprechen-fordern-bundestagsabgeordnete/> [dostęp: 19.04.2020].

Niemców w doborze kadr, czy też nie występować w charakterze wykonawczyni poleceń zaprzyjaźnionej z nią kanclerz Merkel³⁹.

Wprawdzie w 2019 r. Auswärtiges Amt w porozumieniu z Instytutem Goethego zaoferował specjalny kurs języka niemieckiego dla urzędników UE i z krajów członkowskich stowarzyszonych z tą organizacją, ale nie dokonano w tym zakresie dotąd żadnego bilansu. Komentator lewicowego dziennika „TAZ” Jörn Sack z ubolewaniem pisał: „Twierdzenie, że ludzie coraz częściej mówią po niemiecku w Brukseli, jest błędne. Wiele niemieckich średnich firm boleśnie tego doświadczyło. Kandydaci do pracy z krajów Europy Wschodniej odczuli, że ich dobra znajomość języka niemieckiego była dla nich mało przydatna. W każdym razie UE kojarzy się na zewnątrz wyłącznie z językiem angielskim i francuskim. Język niemiecki jest zatem dyskryminowany, nie wywołując poważnych protestów”⁴⁰.

Podsumowanie

Do przełomu XX i XXI w. kwestie reprezentacji Niemiec w strukturach unijnych urzędów i instytucji, a także popularyzacja języka niemieckiego, nie były istotnymi problemami w działalności kanclerza Helmuta Kohla czy Gerharda Schrödera. Sytuacja zmieniła się po 2005 r. po objęciu fotela kanclerskiego przez Angele Merkel. Olbrzymi wzrost znaczenia Niemiec w UE i polityce międzynarodowej, uwidocznił się zwłaszcza w okresie światowego kryzysu gospodarczego po 2008 r., znalazł swoje odzwierciedlenie w próbach wzmocnienia pozycji Niemiec w korpusie urzędniczym UE. Jednocześnie podjęto zabiegi mające na celu traktowanie języka niemieckiego jako roboczego, równego językowi angielskiemu. Trudno jednak powiedzieć, że usiłowania te okazały się skuteczne. Na ważnych unijnych stanowiskach obowiązują odpowiednie parytety, a język niemiecki nie ma szans na konfrontację z powszechną dominacją angielskiego. Można jednak założyć, że po *brexicie*, gdyby Niemcy wykazali ogromną determinację i stanowczość, ich język mógłby się stać rzeczywiście popularniejszy w Unii Europejskiej.

Bibliografia

Ansprache des Bundesaußenministers Westerwelle zur Veranstaltung „Die deutsche Sprache in der Welt – Eine Hommage”, 25.02.2010, Berlin, Auswärtiges Amt, 26.02.2010, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/100226-bm-dsdi/219462> [dostęp: 6.11.2020].

³⁹ *Von der Leyens Wahl kann die Zerstrittenheit in der EU nicht verdecken*, „Deutschen Wirtschaftsnachrichten”, 16.07.2019, <https://deutsche-wirtschafts-nachrichten.de/2019/07/16/von-der-leyen-zur-neuen-eu-kommissionspraesidentin-gewaeahlt> [dostęp: 26.04.2020].

⁴⁰ J. Sack, *Man spricht nicht Deutsch*, „TAZ”, 29.04.2018, <https://taz.de/Debatte-Deutsche-Dominanz-in-der-EU/!5499010/> [dostęp: 19.04.2020].

- Aufstand der Bürokraten: In Brüssel geht die Angst vor übermächtigen Deutschen im EU-Apparat um*, RTdeutsch, 28.03.2018, <https://deutsch.rt.com/europa/67403-in-brussel-geht-angst-vor-deutscher-dominanz-um/> [dostęp: 12.12.2019].
- Bonse E., *Das sind die 44 einflussreichsten Deutschen in Institutionen weltweit*, „Politik & Kommunikation“, 18.10.2016, <https://www.politik-kommunikation.de/ressorts/artikel/das-sind-die-44-einflussreichsten-deutschen-institutionen-weltweit-109179096> [dostęp: 25.04.2020].
- Bonse E., *Einflussreiche Deutsche in Brüssel*, „Politik & Kommunikation“, 26.03.2019, <https://www.politik-kommunikation.de/ressorts/artikel/einflussreiche-deutsche-bruessel-2103110080> [dostęp: 19.04.2020].
- Bradean-Ebinger N., *Ein Plädoyer für die deutsche Sprache in der EU – Teil 1*, „Sonntagsblatt“, 27.06.2017, <http://sonntagsblatt.hu/2017/06/27/ein-plaedoyer-fuer-die-deutsche-sprache-in-der-eu-teil-1/> [dostęp: 19.04.2020].
- Bradean-Ebinger N., *Kippt die EU nach dem BREXIT Englisch als Amtssprache?*, 31.07.2017, <http://www.dereckart.at/kippt-die-eu-nach-dem-brexite-englisch-als-amtssprache/> [dostęp: 20.04.2020].
- Bundestag hat Anspruch auf deutsche Übersetzungen*, „Die Welt“, 7.08.2015, <https://www.welt.de/politik/deutschland/article144924279/Bundestag-hat-Anspruch-auf-deutsche-Uebersetzungen.html> [dostęp: 11.11.2019].
- CDU, CSU, FDP, *Wachstum. Bildung. Zusammenhalt. Der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP. 17 Legislaturperiode*, Berlin 2009, <http://www.kas.de/upload/ACDP/CDU/Koalitionsvertraege/Koalitionsvertrag2009.pdf> [dostęp: 20.02.2019].
- CDU, CSU, SPD, *Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD*, Union Betriebs, Rheinbach 2013, <https://www.cdu.de/sites/default/files/media/dokumente/koalitionsvertrag.pdf> [dostęp: 12.12.2019].
- Crolley H., *Deutscher Beamter wird zum „Mister Europe“*, „Die Welt“, 21.02.2018, <https://www.welt.de/politik/ausland/plus173818028/Martin-Selmayr-Der-rasante-Aufstieg-des-Rasputin-von-Bruessel.html> [dostęp: 19.04.2020].
- Die deutsche Sprache in der EU diskriminiert*, „Neue Zürcher Zeitung“, 28.05.2008, https://www.nzz.ch/die_deutsche_sprache_in_der_eu_diskriminiert-1.744445?reduced=true [dostęp: 19.04.2020].
- Ebert J., *Deutsch in der EU*, 15.06.2015, Goethe Institut, <https://www.goethe.de/de/uun/prs/int/gen/20597611.html> [dostęp: 23.04.2020].
- EU diskriminiert die deutsche Sprache*, „Die Welt“, 27.05.2008, <https://www.welt.de/politik/article2038479/EU-diskriminiert-die-deutsche-Sprache.html> [dostęp: 19.04.2020].
- EU-Kommissar Oettinger stellt sich hinter Martin Selmayr*, „Deutsche Welle“, 27.03.2018, <http://www.dw.com/de/eu-kommissar-oettinger-stellt-sich-hinter-martin-selmayr/a-43157776> [dostęp: 17.04.2020].
- European Commission, Commission staff, https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/organisational-structure/commission-staff_en [dostęp: 23.03.2020].
- European Union, EU administration – staff, languages and location, https://europa.eu/european-union/about-eu/figures/administration_en [dostęp: 17.12.2018].
- Evelyne Gebhardt, Parlament Europejski, Posłowie do PE, http://www.europarl.europa.eu/meps/pl/1913/EVELYNE_GEBHARDT/home [dostęp: 12.07.2019].

- Fünfter Bericht der Bundesregierung zur deutschen Personalpräsenz in internationalen Organisationen*, Deutscher Bundestag, Drucksache 18/12759, 15.06.2017, <https://archive.org/details/ger-bt-drucksache-18-12759/page/n1/mode/2up> [dostęp: 23.03.2020].
- Gemeinsam für Deutschland. Mit Mut und Menschlichkeit. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD*, Berlin, 11.11.2005, <https://www.cdu.de/artikel/gemeinsam-fuer-deutschland-mit-mut-und-menschlichkeit-koalitionsvertrag-2005> [dostęp: 18.11.2019].
- Göttert K.-H., *Mehr Deutsch in der EU? Gebt es doch einfach auf!*, „Die Welt”, 18.12.2013, <https://www.welt.de/kultur/article123068671/Mehr-Deutsch-in-der-EU-Gebt-es-doch-einfach-auf.html> [dostęp: 19.04.2020].
- Juncker wegen Beförderung Selmayrs in der Kritik*, „Die Zeit”, 27.02.2018, <https://www.zeit.de/politik/ausland/2018-02/eu-kommission-beforderung-martin-selmayr-generalsekretaer-jean-claude-juncker> [dostęp: 19.04.2020].
- Kapern P., *Milde Resolution zum Fall Selmayr*, Deutschlandfunk, 18.04.2018, https://www.deutschlandfunk.de/europaparlament-milde-resolution-zum-fall-selmayr.1773.de.html?dram:article_id=415846 [dostęp: 23.03.2020].
- Komisja Wspólnot Europejskich, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Wielojęzyczność: atut dla Europy i wspólne zobowiązanie*, COM(2008) 566, Bruksela, 18.09.2008, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=CELEX:52008DC0566> [dostęp: 20.11.2019].
- Koschyk: *Diskriminierung der deutschen Sprache sofort beenden*, http://deutschesprachewelt.de:81/nachrichten/neues_detail.php?id=513 [dostęp: 18.11.2019].
- Koszel B., *Aktywność Niemiec w Parlamencie Europejskim VIII kadencji*, [w:] *Podsumowanie VIII kadencji Parlamentu Europejskiego. Wyzwania integracji europejskiej w latach 2014–2019*, red. A. Nitszke, J.J. Węc, Księgarnia Akademicka, Kraków 2019.
- Koszel B., *Rola Niemiec w procesach decyzyjnych Unii Europejskiej w XXI wieku*, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza. Wydawnictwo Naukowe Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa, Poznań 2019.
- Land Steiermark, *Welche Sprache spricht die EU*, <http://www.europa.steiermark.at/cms/beitrag/11327505/3084244> [dostęp: 20.02.2020].
- Lipiński Ł., *Kim jest Martin Selmayr, Niemiec, który zdaniem wielu rządzi w Brukseli?*, „Polityka”, 22.04.2018, <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/swiat/1745978,1-kim-jest-martin-selmayr-niemiec-ktory-zdaniem-wielu-rzadzi-w-brukseli.read> [dostęp: 19.04.2020].
- Lob S., *Westerwelle will Siegeszug des Englischen stoppen*, „Die Welt”, 23.03.2010, <https://www.welt.de/politik/deutschland/article6898037/Westerwelle-will-Siegeszug-des-Englischen-stoppen.html> [dostęp: 6.11.2020].
- Matzke M., *Jak dostać pracę w Brukseli?*, „Deutsche Welle”, 30.09.2016, <http://www.dw.com/pl/jak-dosta%C4%87-prac%C4%99-w-brukseli/a-35936547> [dostęp: 19.04.2020].
- Mehr deutsches Personal bei UN und EU*, Die Bundesregierung, 14.06.2017, <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2017/06/2017-06-14-deutsches-personal-international.html> [dostęp: 23.03.2020].

- Parlament Europejski. Komisje, <http://www.europarl.europa.eu/committees/pl/parliamentary-committees.html> [dostęp: 12.07.2019].
- Peter J., *Viele EU-Dokumente gibt es nicht auf Deutsch*, „Die Welt”, 2.06.2008, <https://www.welt.de/politik/article2058871/Viele-EU-Dokumente-gibt-es-nicht-auf-Deutsch.html> [dostęp: 19.04.2020].
- Riegiert B., *Kritik an EU-Blitz-Beförderung: Martin wer?*, „Deutsche Welle”, 12.03.2018, <https://www.dw.com/de/kritik-an-eu-blitz-bef%C3%B6rderung-martin-wer/a-42943852> [dostęp: 23.03.2020].
- Roßmann R., *Man spreche Deutsch*, „Süddeutsche Zeitung”, 10.08.2017, <https://www.sueddeutsche.de/politik/eu-man-spreche-deutsch-1.3622247> [dostęp: 19.04.2020].
- Rötzer F., *Juncker: „Englisch wird an Bedeutung in Europa verlieren”*, „Telepolis”, 6.05.2017, <https://www.heise.de/tp/features/Juncker-Englisch-wird-an-Bedeutung-in-Europa-verlieren-3704586.html> [dostęp: 11.12.2019].
- Sack J., *Man spricht nicht Deutsch*, „TAZ”, 29.04.2018, <https://taz.de/Debatte-Deutsche-Dominanz-in-der-EU/!5499010/> [dostęp: 19.04.2020].
- Sprachenpolitik in Europa*, Verein Deutsche Sprache e.V., <https://vds-ev.de/deutsch-in-der-politik/sprachenpolitik-in-europa/ag-sprachenpolitik-in-europa/> [dostęp: 23.04.2020]
- Sprachenregelung in EU-Organen*, Die Bundesregierung, Juli 2013, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/sprachenregelung-in-eu-organen-616372> [dostęp: 20.02.2020].
- Stupp C., *Bundestagsabgeordnete: Nach Brexit sollte EU mehr Deutsch sprechen*, tłum. T. Steins, Euractiv, 15.08.2017, <https://www.euractiv.de/section/eu-innenpolitik/news/nach-brexit-sollte-eu-mehr-deutsch-sprechen-fordern-bundestagsabgeordnete/> [dostęp: 19.04.2020].
- Von der Leyens Wahl kann die Zerstrittenheit in der EU nicht verdecken*, „Deutschen Wirtschaftsnachrichten”, 16.07.2019, <https://deutsche-wirtschafts-nachrichten.de/2019/07/16/von-der-leyen-zur-neuen-eu-kommissionspraesidentin-gewaehlt> [dostęp: 26.04.2020].
- Wagińska-Marzec M., *Język niemiecki językiem dyplomacji w UE*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego” 2010, nr 39, <https://www.iz.poznan.pl/plik,pobierz,560,271ac0618454b92acd2d9a965fca7c00/204-nr%2039.%20jezyk%20niemiecki%20w%20dyplomacji.pdf> [dostęp: 19.01.2020].
- Warum Deutsch in der EU diskriminiert wird*, „Die Welt”, 25.02.2010, <https://www.welt.de/kultur/article6544187/Warum-Deutsch-in-der-EU-diskriminiert-wird.html> [dostęp: 19.04.2020].
- Westerwelle erringt Punktsieg für Deutsche Sprache in Europa*, „Die Welt”, 26.04.2010, <https://www.welt.de/politik/deutschland/article7344827/Westerwelles-Punktsieg-fuer-die-deutsche-Sprache.html> [dostęp: 11.11.2019].
- Wright O., Rettman A., *Brexit: No 10 worried by growing power of hostile Eurocrat Martin Selmayr*, „The Times”, 20.07.2018, <https://www.thetimes.co.uk/article/no-10-worried-by-growing-power-of-hostile-eurocrat-9bkvlg2nd> [dostęp: 19.04.2020].

Germany and the German Language in the Structures of the European Union in the 21st Century

The author analyzed the participation of Germans in the most important structures of the European Union in terms of their impact on decision-making processes in this organization. He emphasized that, although in terms of the number of officials, Germany is not represented in proportion to the population, but the most important positions are in their hands. German is recognized as a working language in the EU, but for various reasons few people speak it. The German government, Auswärtiges Amt and Goethe Institute have been striving for many years to increase the use of German in the EU administration, but this is not bringing the expected results.

Key words: Germany, German language, structures of the European Union

Niemcy i język niemiecki w strukturach Unii Europejskiej w XXI wieku

Autor dokonał analizy udziału Niemców w najważniejszych strukturach Unii Europejskiej pod kątem ich wpływu na procesy decyzyjne w tej organizacji. Podkreślił, że wprawdzie pod względem ilości urzędników Niemcy nie są reprezentowani proporcjonalnie do liczby ludności, ale to w ich rękach znajdują się najważniejsze stanowiska. Język niemiecki uznawany jest za język roboczy w UE, ale z różnych przyczyn posługuje się nim niewiele osób. Rząd niemiecki, Auswärtiges Amt i Instytut Goethego od wielu lat zabiegają o zwiększenie posługiwania się językiem niemieckim w administracji UE, ale nie przynosi to spodziewanych efektów.

Słowa kluczowe: Niemcy, język niemiecki, struktury Unii Europejskiej

Janusz Józef Węc

prof. dr hab., Uniwersytet Jagielloński w Krakowie

ORCID: 0000-0002-6331-4133

**DIE PROGRAMMATISCHE ENTWICKLUNG DER FDP
IN DER OSTPOLITIK 1949–1969 IM LICHT DER NEUEN QUELLEN
DES ARCHIVS DES DEUTSCHEN LIBERALISMUS**

Einleitung

Das Hauptziel des Beitrages besteht darin, die programmatischen Aktivitäten der Freien Demokratischen Partei (FDP) in den Jahren 1949–1969 zu untersuchen. Von großer Bedeutung ist hier die Tatsache, dass der Autor in dieser Arbeit neue Archivressourcen aus dem Archiv des Deutschen Liberalismus in Gummersbach verwendet hat. Dies ermöglichte ihm, eine neue Einschätzung des Einflusses der FDP auf die Ostpolitik der Bundesrepublik Deutschland darzustellen. Der Verfasser formuliert eine Forschungshypothese, dass die FDP als kleinerer Koalitionspartner in den Bundeskabinetten von Konrad Adenauer und Ludwig Erhard in den Jahren 1949–1966 keinen großen Einfluss auf die Ostpolitik der Bundesregierung hatte. Erst die Neuorientierung der FDP in der Ostpolitik in den Jahren 1967–1969 und die Bildung einer Koalitionsregierung mit der SPD im Jahr 1969 ermöglichten es dieser Partei, einen größeren Einfluss auf die Ostpolitik der Bundesregierung zu erlangen.

Die programmatischen Initiativen vom Karl Georg Pfeleiderer (1952–1955)

Mindestens bis zum Jahre 1952 teilte die FDP offiziell die Haltung und die Konzeptionen des Bundeskanzlers Adenauer in der Ostpolitik, die im Grunde genommen auf zwei Prämissen beruhte: 1. Die Abgrenzungspolitik gegenüber den osteuropäischen Ländern. 2. Die damit zusammenhängende Politik der Stärke, die wiederum auf einer politischen, wirtschaftlichen und militärischen Westintegration basieren sollte. Der Indifferentismus, der die Programmarbeit der FDP bis zur Mitte der fünfziger Jahre kennzeichnete, schloss die Kritik dieser Politik aus. Die Bearbeitung eines einheitlichen Programms erschwerten folgende Faktoren: erstens, der Mangel an einer führenden Persönlichkeit in der FDP, die über integrative Fähigkeiten verfügte; zweitens, die vornehmlich auf ein unterschiedliches Liberalismusverständnis zurückzuführende Heterogenität der FDP-Landesverbände und ihre Überlegenheit über den zentralen Parteigremien; drittens, eine außergewöhnlich umfangreiche ideologische Spannbreite der FDP, die eine Partei war, in der die äußerst unterschiedlichen Positionen und Haltungen aufeinandertrafen, angefangen von den liberalen Pragmatikern bis zu den konservativen Nationalisten im engsten Sinne dieses Wortes.

Die 1952 initiierte Programmdiskussion, deren Höhepunkt der FDP-Bundesparteitag in Ems (13.–19. November 1952) war, führte zu scharfen Kontroversen zwischen den Anhängern der nationalliberalen Richtung, die am stärksten in Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen und Hessen vertreten waren und den Befürwortern der demokratischen Traditionen, die in den Landesverbänden von Baden-Württemberg, Bremen und Hamburg überwogen. In der Befürchtung, die Parteispaltung herbeizuführen, hatte man damals verzichtet, irgendeinen der zwei strittigen Programmentwürfe zu verabschieden¹.

Eine viel größere Bedeutung hatten die alternativen außenpolitischen Erwägungen, mit denen der FDP-Bundestagsabgeordnete, Karl Georg Pfeleiderer, um die Mitte 1952 inoffiziell auftrat. In realistischer Einschätzung der internationalen Beziehungen nach dem Zweiten Weltkrieg regte er eine aktive Ostpolitik mit dem langfristigen Ziel an, Deutschland wiederzuvereinigen. Die Wiedervereinigung könnte nach Auffassung Pfeleiderers allerdings erst nach einer vorhergehenden Schaffung eines kollektiven Sicherheitssystems in Europa erfolgen, denn die UdSSR würde nur unter diesen Umständen bereit sein, auf die DDR zu verzichten².

Als Vorbild für ein kollektive gesamteuropäisches Sicherheitssystem, das zugleich im großen Masse die deutschen Nationalinteressen wahrnehmen würde,

¹ 4. Ordentlicher Bundesparteitag der FDP in Bad Ems am 18.–22. November 1952. Anträge und Beschlüsse, Archiv des Deutschen Liberalismus (weiter – AdDL) in Gummersbach, A1-27.

² K.G. Pfeleiderer, *Politik für Deutschland. Reden und Aufsätze 1948–1956*, Deutsche Verlags-Anstalt, Stuttgart 1961, s. 115–117, 131–132.

wäre das Weimarer Vertragssystem zu sehen, das vom früheren deutschen Außenminister Gustav Stresemann (1923–1929) mitaufgebaut worden war. Er hatte einerseits auf der Anerkennung der nach dem Ersten Weltkrieg geschaffenen territorialen Realitäten im Westen durch die Locarno-Verträge von 1925 basiert. Andererseits hatte es sich aber auf die vertragliche Absicherung der deutschen nationalen wie auch machtpolitischen Interessen im Osten durch den 1926 in Berlin abgeschlossenen deutsch-sowjetischen Vertrag gestützt. Aufgrund von Locarno-Pakt und Berliner Vertrag hatte sich Stresemann die Möglichkeit offen gelassen, die deutschen Grenzen mit Polen und der Tschechoslowakei in Frage zu stellen. Machtpolitisch war er dagegen bestrebt gewesen, auf diesem Wege die Voraussetzungen zu schaffen, um Deutschland schließlich aus der internationalen Isolierung zu befreien und zur souveränen Großmacht zu verhelfen.

In der nach dem Zweiten Weltkrieg veränderten internationalen Konstellation würde nach Ansicht Pfeiderers die wesentlichste Aufgabe eines kollektiven Sicherheitssystems in Europa darin bestehen, eine Parität zwischen der UdSSR einschließlich deren Verbündeten und den USA sowie den westeuropäischen Ländern zu erreichen. Großbritannien, Frankreich und das vereinigte Deutschland müssten die Rolle der drei wichtigsten Pfeiler eines westeuropäischen Staatenverbandes übernehmen, der Sonderbeziehungen zu den Vereinigten Staaten von Amerika unterhalten würde³. Die Verteidigungsfähigkeit jenes westeuropäischen Staatenverbandes sollte dessen Zugehörigkeit zur NATO (z. B. in der Form der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft, EVG) gewährleisten. Der Kompromiss zwischen dem Sicherheitsbedürfnis der Sowjetunion und der Integration der EVG in die NATO wäre durch den Rückzug aller amerikanischen wie auch sowjetischen Truppen aus West- bzw. Osteuropa zu erreichen, während die weitere Aufrüstung von europäischen Staaten einen ausschließlich defensiven und keinen offensiven Charakter annehmen müsste.

Neben dem Vorschlag über ein kollektives gesamteuropäisches Sicherheitssystem war die zweite Zielsetzung der geistig-politischen Orientierung von Pfeiderer, die Beziehungen der Bundesrepublik mit den osteuropäischen Staaten zu normalisieren. Bereits in den Jahren 1953–1954 sprach er sich wiederholt dafür aus, diplomatische Beziehungen zur UdSSR herzustellen und die gegenseitige wirtschaftliche Zusammenarbeit mit ihr zu entwickeln. In der Hoffnung, die verlorenen deutschen Einflüsse, welcher Prägung auch immer, in Mittelost- und Südosteuropa wiederzugewinnen, regte er auch die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu allen Verbündeten der Sowjetunion an. Mit der Empfehlung, eine selbständigere Entwicklung ihrer wirtschaftlich-gesellschaftlichen Systeme mit dem Ziel zu fördern, um die politischen und militärischen Bindungen dieser Staaten zur UdSSR zu lockern und derer Verbindungen mit Westeuropa

³ *Ibidem*, S. 104–123.

zu stärken⁴, nahm er „die Politik der Bewegung“ des späteren Bundesaußenministers Gerhard Schröder (1961–1966) gewissermaßen vorweg⁵.

Zu den Beziehungen mit Polen, die den neuralgischsten Punkt der bundesdeutschen Ostpolitik darstellten, schlug Pfeleiderer vor, die Gewaltverzichtserklärungen zwischen den beiden Regierungen auszutauschen, gleichzeitig aber weiterhin einen offenen Charakter der Oder-Neiße-Grenze und die rechtlichen Ansprüche zu den ehemaligen deutschen Ostgebieten aufrechtzuerhalten. Dabei verwarf er eine Revision der Oder-Neiße-Grenze, die auf allen anderen als den friedlichen Mitteln basieren würde. Müsste sich jedoch die Bundesregierung mit dem Verlust der ehemaligen deutschen Ostgebiete zufriedengeben, so wäre dies als Gegenstand der zukünftigen Friedensverhandlungen einzubringen, die Wiedervereinigung Deutschlands auf der Basis zweier deutscher Staaten zu erreichen⁶.

Ein zentrales Ziel der geistig-politischen Orientierung Pfeleiderers war es daher, Deutschland nationalstaatlich in den Grenzen von 1937 (ein maximales Ziel) oder zumindest in denen zweier deutscher Staaten (ein minimales Ziel) wiederherzustellen. Alt – aber nur in Bezug auf die Zielsetzung und keinesfalls auf die Taktik – waren Methoden und Mittel seiner Gedankenbildung. Indem Pfeleiderer das Weimarer System von Stresemann für ein realisierbares Modell der politischen Organisation der Deutschen in Europa – deutsche Mittlerstellung zwischen West und Ost – hielt, berief er sich auf die bewährten Methoden und Mittel deutscher Außenpolitik, denen der Gedanke einer Revision, welcher Prägung auch immer, zugrunde lag. Er knüpfte auch an die Leitbilder des deutschen politischen Liberalismus aus dem 19. Jahrhundert an – die Freiheits- und Einheitspostulate – die zwar weiterhin wie bereits 1848 in einem Konkurrenzverhältnis zueinander standen, jedoch diesmal – und das war das Neue hinsichtlich der Taktik an diesem Konzept – dem Gebot der Friedenssicherung untergeordnet werden sollten.

Die wichtigsten Grundsätze des Konzepts von Pfeleiderer unterschieden sich in mindestens vier Fragen von denen Adenauers: erstens, stellte Pfeleiderer die Regierungsthese in Frage, nach der die Wiedervereinigung Deutschlands „gesamtdeutsche freie Wahlen“ voraussetze; zweitens, rückte er das Sicherheitsbedürfnis der UdSSR als *conditio sine qua non* der deutschen Wiedervereinigung in den Vordergrund; drittens, bestritt er Adenauers Auffassung, dass alle

⁴ K.-H. Schlarp, *Alternativen zur deutschen Aussenpolitik 1952–1955: Karl Georg Pfeleiderer und die „Deutsche Frage“*, [w:] *Aspekte deutscher Aussenpolitik in 20. Jahrhundert. Aufsätze Hans Rothfels zum Gedächtnis*, hrsg. von W. Benz, H. Graml, Deutsche Verlags-Anstalt, Stuttgart 1976, s. 212–213, 247.

⁵ Zur „Politik der Bewegung“ vom Bundesaußenminister Schröder vgl. J.J. Węc, *CDU/CSU wobec polityki niemieckiej Republiki Federalnej Niemiec 1949–1969*, Wydawnictwo i Poligrafia Kurii Prowincjalnej Zakonu Pijarów, Kraków 2000, s. 384–396.

⁶ K.G. Pfeleiderer, *op. cit.*, s. 117.

Abrüstungsinitiativen (z. B. ein kollektives Sicherheitssystem) lediglich die Teilung Deutschlands festigen und die Pläne einer westeuropäischen Integration in Frage stellen würden; viertens, ging er in seinen Überlegungen von der geopolitischen Lage der deutschen Nation in Europa aus⁷.

Hauptsächlich aus diesen dargestellten Gründen fanden die Ansichten von Pfeleiderer eine eindeutige Missbilligung bei der CDU/CSU und ein Unverständnis bei der damaligen FDP-Führung. Nachdem Thomas Dehler 1954 zum Parteivorsitzenden gewählt worden war, trat eine gewisse Änderung ein. Er war bestrebt, der FDP ein neues außenpolitisches Profil zu geben. Die Partei begann sich immer stärker mit den bisher kritisierten Ansichten von Pfeleiderer zu identifizieren, die zunächst nur als Grundlage für die offiziellen ostpolitischen Pläne und Konzeptionen dienten und später auch als die eigentlichen Anfänge einer selbstständigeren FDP-Außenpolitik galten⁸. Noch in der zweiten Hälfte der sechziger Jahre bildeten diese Ansichten einen Orientierungsrahmen in der ostpolitischen Programmarbeit. In den siebziger Jahren ist Pfeleiderer zum Kronzeugen der Kontinuität in der FDP-Ostpolitik geworden⁹.

Vom Deutschlandplan zum Hannoverschen Wahlauftritt der FDP (1959–1961)

Das erste Parteidokument, das über die Ideen Pfeleiderers hinausging, war der Deutschlandplan der FDP von 1959. Er war die größte programmatische Leistung der Partei auf dem Gebiet der Entspannungspolitik der fünfziger Jahre, obwohl dieser Plan in erster Linie als ein Entwurf für die Wiedervereinigung Deutschlands zu bewerten war. Zugleich war er als der erste vollständige Plan für einen Friedensvertrag mit Deutschland zu sehen, der durch eine politische Partei der Bundesrepublik Deutschland ausgearbeitet wurde. Mit ihrem Deutschlandplan stellte die FDP die Wiedervereinigung eines militärisch neutralisierten Deutschlands einen deutschen Friedensvertrag und ein gesamteuropäisches Sicherheitssystem mit Garantien der USA und der Sowjetunion in sachlichen und zeitlichen Zusammenhang. Zwar forderte die FDP, die Grenzfrage bis zur Aufnahme von Friedensverhandlungen zu vertagen, doch zugleich kündigte sie in indirek-

⁷ Vgl. dazu J.J. Węc, *FDP wobec polityki wschodniej RFN 1969–1982*, Wydawnictwo Instytutu Zachodniego, Poznań 1990, s. 83–87.

⁸ An das Denkmodell von K.G. Pfeleiderer knüpften z.B. der sog. Mende-Pan von 1956 und teilweise auch das Grundsatzprogramm der FDP von 1957, das auf dem Bundesparteitag in West-Berlin verabschiedet worden war, vgl. E. Mende, *Die FDP. Daten-Fakten-Hintergründe*, Seewald Verlag, Stuttgart 1972, s. 108–109; 8. Ordentlicher Bundesparteitag der FDP in Berlin am 24.–26. Januar 1957. Anträge und Beschlüsse, AdDL, A1-105, s. 61–67.

⁹ FDK, tagesdienst. Pressedienst der Bundestagsfraktion der FDP, Nr. 286/70, 18. September 1970, s. 2; M. Bangemann, *Kurs '87. Auf die F.D.P. kommt es an*, Seewald Verlag, Stuttgart–Herford 1985, s. 100.

ter Weise die ausdrückliche Bereitschaft eines gesamtdeutschen Souveränes an, die Oder-Neiße-Grenze zu akzeptieren. Dies wurde folgenderweise formuliert: „[...] Die Grenzen im Osten Deutschlands müssen deshalb so gezogen werden, dass nicht durch eine grobe Verletzung der Grundsätze der Gerechtigkeit und der Vernunft die vom deutschen Volk aufrichtig gewünschte dauerhafte Versöhnung mit seinen Nachbarn im Osten in der Zukunft gefährdet wird“¹⁰. Mit diesem Konzept räumte die FDP dem Verhältnis der nationalstaatlicher Einheit Deutschlands zu der gesamteuropäischen Sicherheit die Priorität vor dem Zusammenhang Deutschland/Europäische Union ein¹¹.

Das offizielle Abweichen der FDP von den in der zweiten Hälfte der fünfziger Jahre ausgearbeiteten Plänen und Konzeptionen wurde zum ersten Mal mit dem am 25. August 1961 in Hannover verabschiedeten Wahlaufwurf begonnen. Die Verfasser dieses Dokuments, der Bundesgeschäftsführer der Partei, Karl Hermann Flach, und der Geschäftsführer der FDP-Bundestagsfraktion, Hans-Dietrich Genscher, waren bestrebt, die ost- und deutschlandpolitische Linie der FDP mit der der CDU/CSU in Einklang zu bringen, um damit nach der Bundestagswahl vom 17. September 1961 eine gemeinsame Koalitionsregierung bilden zu können. Ohne all ihre bisherigen entspannungspolitischen Positionen preiszugeben, blieb der Wahlaufwurf hinter dem Deutschlandplan insofern zurück, als er dazu aufforderte, „den deutschen Rechtsanspruch auf die Wiederherstellung des deutschen Reiches in den Grenzen von 1937 (zu) wahren“¹² und die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu den osteuropäischen Ländern von keinen Abstrichen an der Grenzfrage abhängig zu machen. Weitere entspannungspolitische Konzessionen wurden durch die FDP im Koalitionsabkommen mit der CDU/CSU vom 7. November 1961 gemacht. Seine Bestimmungen standen in krassem Gegensatz zu den bisher ins politische Kalkül gezogenen gesamteuropäischen Überlegungen. Als eines der zentralen außenpolitischen Ziele der Bundesregierung wurde die engere politische, militärische und wirtschaftliche Integration der Bundesrepublik ins westliche Bündnissystem angesehen. Zurückgezogen wurde auch die Forderung, auf die Aufrüstung und die Ausstattung der Bundeswehr mit Atomwaffen zu verzichten; ein Postulat, das die FDP in den fünfziger Jahren ständig betonte, um günstige Voraussetzungen für die Wiedervereinigung Deutschlands zu schaffen¹³.

¹⁰ Grundriss eines Deutschen Friedensvertrages (Deutschlandvertrag) 1959. Beschlossen von der Bundestagsfraktion der FDP in Berlin am 27. Januar 1959, gebilligt vom 10. Bundesparteitag der FDP in Berlin an 21.–23. Mai 1959, [w:] *Programmatistische Entwicklung der FDP 1946 bis 1969. Einführung und Dokumente*, hrsg. von P. Juling, Verlag Anton Hain, Meisenheim am Glan 1977, s. 158–162 (hier s. 162).

¹¹ Vgl. dazu J.J. Węc, *FDP...*, *op. cit.*, s. 87–88.

¹² Vgl. E. Mende, *op. cit.*, s. 186–189, 197–202 (hier s. 202).

¹³ Vgl. dazu J.J. Węc, *CDU/CSU...*, *op. cit.*, s. 341–347.

Die Reorientierung der FDP in der Ostpolitik in den sechziger Jahren

Die wichtigsten inoffiziellen Initiativen, die eine ostpolitische Reorientierung der FDP in den sechziger Jahren des XX. Jahrhunderts ankündigten, stammten im Grunde genommen aus der Feder Wolfgang Schollwers. Als Referent für die Ost- und Deutschlandpolitik in der FDP-Bundesgeschäftsstelle legte er am 9. April 1962 dem Bundestagsfraktionsvorstand eine Denkschrift zur deutschen Frage vor. Ohne das langfristige außenpolitische Ziel der Bundesregierung, d.h. die Wiedervereinigung Deutschlands, in Frage zu stellen, schlug er eine neue deutschlandpolitische Gangart mit der Absicht vor, einen Wiederannäherungsprozess zwischen der beiden deutschen Staaten herbeizuführen. Nach seinem Politikverständnis boten u. a. folgende deutschland- und ostpolitische Zugeständnisse seitens der Bundesregierung gute Aussichten auf Erfolg: die Respektierung der DDR-Souveränität bis zur Wiedervereinigung Deutschlands; den Verzicht auf die Hallstein-Doktrin; die Aufnahme voller diplomatischer Beziehungen zumindest zu den unmittelbaren Nachbarn Deutschlands, d.h. zu Polen und der Tschechoslowakei; die offizielle „Respektierung“ der Oder-Neiße-Grenze bis zu einer endgültigen vertraglichen Regelung in einem Friedensvertrag¹⁴.

Die Idee einer nationalstaatlichen Wiedervereinigung Deutschlands – das Hauptziel des Denkmodells von Pfeleiderer – trat daher im Schollwers Memorandum hinter eine Ost- und Deutschlandpolitik zurück, die vornehmlich darauf abzielte, die Oder-Neiße-Grenze und die Souveränität der DDR zu respektieren. Als ein weiteres Ziel dieser Politik sah er an, die notwendigen Voraussetzungen für die Liberalisierung des sozio-politischen Systems der DDR zu schaffen, um in der Folgezeit zu einer Annäherung und schließlich zu einer Verklammerung der beiden deutschen Staaten zu kommen und dadurch den Zusammenhalt der deutschen Nation zu bewahren.

Nachdem die FDP am 27. Oktober 1966 aus der Koalition mit der CDU/CSU ausgetreten war¹⁵, konnte sie als Oppositionspartei leichter zukunftsweisende Alternativen zur Deutschland- und Ostpolitik der CDU/CSU-SPD-Bundesregierung ausarbeiten und ihrem Bedürfnis nach Profilierung gegenüber der Großen Koalition entsprechen. Zugleich konnte sie der neuen Anforderung der Zeit gerecht werden, die Partei in allen wichtigeren Bereichen der Politik strukturell zu erneuern. In diesem Sinne beauftragte die FDP-Bundesgeschäftsstelle am 1. Dezember 1966 Wolfgang Schollwer, Hermann Marx und Rolf Schroers mit der Aufgabe, unabhängig voneinander drei Studien zur deutschland- und ostpolitischen Programmdiskussion bei der Parteileitung vorzulegen. In historischer Perspektive, scheint vornehmlich die Schollwer-Vorlage von größter Bedeutung

¹⁴ W. Schollwer, *Der Weg zur Entspannung. Deutschlandpolitik der FDP seit 1952*, FDP-Bundesgeschäftsstelle, Bonn 1972, S. 13; vgl. dazu auch K. Moersch, *Kurs-Revision. Deutsche Politik nach Adenauer*, Societäts Verlag, Frankfurt a. M. 1978, S. 295–296.

¹⁵ Vgl. dazu J.J. Węc, *CDU/CSU...*, *op. cit.*, S. 469–470.

zu sein; sie ist auch als die zweite Schollwer-Denkschrift in die Geschichtsschreibung eingegangen. Ähnlich wie die beiden anderen Dokumente von Marx und Schroers wurde sie auf der geschlossenen Sitzung des FDP-Bundesvorstandes in Bad Niederbreisig (21.–22. Januar 1967) diskutiert¹⁶.

Schollwer schlug in seinem zweiten Memorandum vor, von der bisher verfolgten bundesrepublikanischen Deutschland- und Ostpolitik bedingungslos abzugehen und die diesbezüglichen noch gültigen Konzeptionen zu überarbeiten. Insbesondere forderte er die Bundesregierung auf, auf den Alleinvertretungsanspruch zu verzichten und sich zu Verhandlungen mit der DDR über die für die beiden deutschen Staaten gewichtigen Probleme, besonders über die engere wirtschaftliche, touristische, wissenschaftlich-technische und kulturelle Zusammenarbeit bereit zu erklären. Ferner sprach er sich logischerweise auch dafür aus, die Oder-Neiße-Grenze zu akzeptieren und volle diplomatische Beziehungen mit allen Staaten des Warschauer Paktes aufzunehmen. Eines dieser Länder könne als Vermittler (z. B. Jugoslawien, Rumänien oder die Tschechoslowakei) in den Verhandlungen mit der DDR in Anspruch genommen werden. Die Anhänger der deutschland- und ostpolitischen Neuorientierung waren nicht imstande, auf der Sitzung in Bad Niederbreisig ihre Konzeptionen durchzusetzen. Sie beschlossen ihnen einen öffentlichen Charakter zu geben. Nachdem die Schollwer-Denkschrift am 3. März 1967 in der Wochenzeitung „Der Stern“ veröffentlicht worden war, erregte sie großes politisches Aufsehen in der Bundesrepublik. Die meisten FDP-Politiker und die Vertreter der Parteigremien zentraler Instanz mit Erich Mende als Parteivorsitzenden und Knut von Kühlmann-Stumm als Fraktionsvorsitzenden an der Spitze, aber auch die Anhänger der deutschland- und ostpolitischen Reorientierung wie William Borm und Hermann Oxfort aus West-Berlin – nahmen zum Schollwer-Papier einen deutlichen Abstand. Die dadurch entbrannten heftigen innerparteilichen Kontroversen spitzten sich mehr und mehr zu, als neun Tage später Hans Wolfgang Rubin, der Bundesschatzmeister der FDP, in der Zeitschrift „liberal“ seinen pathetischen Artikel unter dem Titel „Die Stunde der Wahrheit“ erscheinen ließ. Die Ansichten Rubins entsprachen denjenigen Schollwers und ergänzten sich gegenseitig; dieses neue außenpolitische Selbstbewusstsein zeigte sich vornehmlich in dem Verlangen, neue Beziehungen für die beiden deutschen Staaten und ein neues Verhältnis zu Polen zu finden. Ihre diesbezüglichen Positionen schwankten zwischen der Akzeptierung (Schollwer) und der endgültigen Anerkennung (Rubin). Sie regten schließlich an, dass das erklärte Ziel der nationalen Einheit der Deutschen mit den Sicherheitsinteressen

¹⁶ Beschlussprotokoll der Klausurtagung des Bundesvorstandes der FDP am 21.–22. Januar 1967 in Bad Niederbreisig, [w:] FDP-Bundesvorstand. Klausurtagungen 1967, AdDL, Ordner 123; Material zur Klausurtagung des Vorstandes der FDP am 9.–10. Januar 1967 in Bonn, Vorgelegt von W. Schollwer, [w:] FDP-Bundesvorstand..., *op. cit.*, s. 1–12; W. Schollwer, Dokumentation zur Deutschlandpolitik der FDP vom 5. Mai 1966, AdDL, Ordner 652; vgl. dazu auch K. Hildebrand, *Von Erhard zur Grossen Koalition 1963–1969*, Bd. 4, Deutsche Verlags-Anstalt, Stuttgart–Wiesbaden 1984, s. 339–348.

ihrer Nachbarn und mit einer dauerhaften gesamteuropäischen Friedensordnung in Einklang zu bringen sein müsste¹⁷.

Angesichts der Tatsache, dass die Diskussion über die Thesen von Schollwer/Rubin immer breiter wurde, beschloss der FDP-Bundesvorstand, beide Papiere zum 18. Bundesparteitag in Hannover (3.–5. April 1967) zuzulassen. Jedoch war nicht nur die Parteiführung skeptisch bis negativ gegen die Kurs-Revision eingestellt. Auch innerhalb der Parteigremien mittlerer oder niederer Instanz zeichnete sich eine weitgehende Polarisierung zwischen den Gegnern und den Anhängern der Schollwer/Rubin Thesen ab¹⁸. Die heftigen Auseinandersetzungen machten sich sogar auf den untersten Ebenen der Parteiorganisation bemerkbar¹⁹. Um der Einberufung eines Außerordentlichen Bundesparteitages der FDP vorzubeugen, der wohl mit einem neuen Grundsatzprogramm diesen Anforderungen Rechnung getragen hätte²⁰, hat sich die Parteileitung entschieden, auf dem geplanten Bundesparteitag in Hannover ein Aktionsprogramms zu verabschieden, das im Grunde genommen lediglich das Berliner Programm von 1957 zu modifizieren versuchte.

Das Aktionsprogramm ging im wesentlichen hinsichtlich der Ostpolitik auf allgemeine Formulierungen zurück, die grundsätzlich schon seit den Jahren 1957–1959 zum politischen Katalog der FDP gehörten. Die ostpolitischen Passagen der Schollwer/Rubin-Thesen wurden nicht ins Aktionsprogramm übernommen. Die FDP blieb daher bei ihrer traditionellen Position, dass „die endgültige Entscheidung über die deutschen Grenzen im Osten, erst in einem Friedensvertrag erfolgen kann“ (Rückstellungsklausel). Sie knüpfte auch dabei an die bekannte Formel des Deutschlandplanes an, nach der „eine mögliche Zusammenführung der getrennten Teile Deutschlands nicht an territorialen Fragen scheitern darf“²¹.

Dessen ungeachtet verließ die FDP seit 1967 immer mehr die bisherige Grundlinie der bundesdeutschen Ostpolitik und suchte den Kontakt zur SPD, deren ostpolitische Reorientierung bereits während des Dortmunder Bundesparteitages (1.–5. Juni 1966) sichtbar geworden war. Im neuen Aktionsprogramm der FDP traten allerdings sinnfällig sowohl der Gedanke Schollwers zur

¹⁷ Vgl. dazu J.J. Węc, *FDP...*, *op. cit.*, s. 89–92.

¹⁸ 18. Ordentlicher Bundesparteitag der FDP in Hannover am 3.–5. April 1967. Stenographische Niederschrift, AdDL, A1-323, s. 14–103; 18. Ordentlicher Bundesparteitag der FDP in Hannover am 3.–5. April 1967. Arbeitskreis V, AdDL, A1-28, s. 1–125, A1-330-332, s. 1–9, 18–42, 39–44; 18. Ordentlicher Bundesparteitag der FDP in Hannover am 3.–5. April 1967, Anträge und Beschlüsse, AdDL, A1-321, A1-336.

¹⁹ *FDP in NRW greift Rubin an*, „Süddeutsche Zeitung“, 17.03.1967; vgl. auch H.-W. Rubin, Arbeitspapier für BFA I. Tagung am 21. Januar 1969, AdDL, Ordner 964.

²⁰ Aus den 33 Anträgen an den Bundesparteitag, die bis zum 10. März 1967 dem Bundesvorstand der FDP zugeleitet worden sind, ergab sich ein Bild über eine Reihe von politischen Forderungen, u. a. auch die Einberufung eines außerordentlichen Bundesparteitages bis zum 30. November 1967, der ein Grundsatzprogramm der FDP verabschieden sollte, die der Parteitag zu entscheiden hatte, vgl. 18. Bundesparteitag der FDP..., Anträge und Beschlüsse..., A1-321.

²¹ *Ibidem*.

„Wiederannäherung“ von 1962, als auch die Vorstellung Egon Bahrs zum „Wandel durch Annäherung“ von 1963 in Erscheinung. Erklärte sich der SPD-Bundesparteitag in Dortmund bereit, volle diplomatische Beziehungen mit den Staaten des Warschauer Paktes aufzunehmen und in der Oder-Neiße-Frage nachzugeben, so fasste der Nürnberger Bundesparteitag der SPD (17.–21. März 1968) den Beschluss, „die bestehenden Grenzen in Europa, insbesondere die gegenwärtige polnische Westgrenze, zu respektieren und anzuerkennen, bis die deutschen Grenzen in einer friedensvertraglichen Regelung [...] endgültig festgelegt werden“²².

Zwischen der FDP und der SPD wurden daher die ersten programmatischen Brücken und Gemeinsamkeiten in der Deutschland- und Ostpolitik immer deutlicher. Dabei setzten die beiden Parteien unterschiedliche Akzente in der Vorgehensweise dieser Politik. Die Beweggründe lagen wieder tief in der nationalen Frage Deutschlands; während die SPD ihre Entspannungsbestrebungen auf die UdSSR zu konzentrieren versuchte, wo man sich den östlichen Schlüssel zur Lösung der deutschen Frage zu finden erhoffte²³, so richtete die FDP sie auf die Deutschlandpolitik und damit auf die deutsch-deutschen Beziehungen.

In den Jahren 1967–1969 erfolgte eine Konsolidierung und eine allmähliche Positionsstärkung des radikal-liberalen Flügels in der FDP. Ein Anzeichen für die bemerkenswerte Verminderung des Einflusses der nationalliberalen Strömung war Erich Mendes Verzicht auf die Bewerbung um das Amt des Bundesvorsitzenden. Der neue Bundesvorsitzende Walter Scheel, der auf dem 19. Bundesparteitag der FDP in Freiburg (29.–31. Januar 1968) gewählt worden ist, sah sich jedoch gezwungen, die Rolle des Vermittlers zwischen den zerstrittenen Parteiflügeln mit dem Ziel zu übernehmen, möglichs viele Vertreter der nationalliberalen Richtung zu gewinnen oder mindestens ihre stille Toleranz zu erlangen, um dadurch die Handlungsfähigkeit der Partei zu bewahren. Der Freiburger Bundesparteitag bestätigte zwar den Einflussgewinn der radikal-liberalen Strömung in der FDP, jedoch legte er die harten Kontroversen über die politische Umorientierung der Partei nicht bei und infolgedessen trieb er ebenso ihre programmatische Fortschreibung nicht voran²⁴. Die Wahl Scheels zum FDP-Bundesparteivorsitzenden stellte trotz alledem einen Umbruch

²² Parteitag der SPD vom 17. bis 21. März 1968 in Nürnberg. Protokoll der Verhandlungen. Angenommene und überwiesene Anträge, Bonn 1963, S. 996.

²³ So äußerte sich z. B. H. Schmidt am 30. März 1966: „Der Schlüssel zur deutschen Einheit liegt vielmehr in Moskau und – allerdings in einem sehr viel geringeren Maße – bei unseren östlichen Nachbarn, der Tschechoslowakei und Polen“. Zit. nach H.G. Lehmann, *Öffnung nach Osten. Die Ostreisen Helmut Schmidts und die Entstehung der Ost- und Entspannungspolitik*, Verlag Neue Gesellschaft, Bonn 1984, S. 126.

²⁴ 19. Ordentlicher Bundesparteitag der FDP vom 29. bis 31. Januar 1968 in Freiburg. Stenographische Niederschrift, AdDL, A1-360, S. 1–120, A1-363, S. 2–58, A1-364, S. 7–10, A1-365, S. 39–75; 19. Ordentlicher Bundesparteitag der FDP vom 29. bis 31. Januar 1968 in Freiburg. Anträge und Beschlüsse, AdDL, A1-358.

in der zukünftigen Programmarbeit dieser Partei dar. Sie war auch von großer Bedeutung für die ostpolitische Praxis und für die Entscheidung, eine gemeinsame Koalitionsregierung mit der SPD zu bilden.

Dies ändert nichts an der unbestrittenen Tatsache, dass die ostpolitische Programmatik der FDP auf ihre überwiegend inoffizielle Konzeptionsansätze (Pfleiderer, Schollwer) aus den frühen fünfziger bzw. frühen sechziger Jahren und die sozial-liberale Ostpolitik auf die programmatischen Gemeinsamkeiten oder die kooperativen Kontakte zwischen der FDP und der SPD aus den späten fünfziger Jahren zurückgingen. In diesem Sinne blieb das Jahr 1969 daher ein Konventionaldatum. Auch der Machtwechsel und die Bildung der SPD/FDP-Koalitionsregierung 1969 kamen nicht unerwartet zustande. Sie sind vielmehr als ein Ergebnis einer langjährigen Entwicklung zu sehen, im Verlauf welcher die außen- und innenpolitischen Standpunkte dieser beiden Parteien sich allmählich einander annäherten.

Nürnberger Wahlplattform

Den allgemeinen programmatischen Rahmen in der Ostpolitik der FDP steckte die Wahlplattform, die auf dem 20. Bundesparteitag in Nürnberg (23.–25. Juni 1969) verabschiedet worden war. An der Diskussion über die endgültige Ausformulierung der Nürnberger Wahlplattform nahmen aktiv die Parteigremien unterer Instanzen teil. Anfang 1969 haben sich der Landesverband Baden-Württemberg und der Bundesfachausschuss für Außen-, Deutschland-, Europa- und Sicherheitspolitik (BFA 1) angeschlossen. Am 29. März 1969 fasste der außerordentliche Landesparteitag der FDP in Baden-Württemberg seine eigene Entschliebung über die Deutschland- und Ostpolitik. Einleitend stellte die Entschliebung fest, dass 24 Jahre nach Kriegsende und 20 Jahre nach Gründung der Bundesrepublik Deutschland und der DDR die in der Präambel des Grundgesetzes apostrophierte „Übergangszeit“ zu Ende sei. Der baden-württembergische Landesparteitag forderte daher, die notwendigen Konsequenzen aus der neuen Situation in Deutschland, in Europa und in der Welt zu ziehen, „ohne auf den Abschluss eines formellen Friedensvertrages zu warten“²⁵. Er sprach sich auch für die Anerkennung der bestehenden Grenzen und für die Aufnahme diplomatischer Beziehungen mit allen Staaten der Welt aus.

Der gleichen Linie folgte der Beschluss des BFA 1 vom 24. Januar 1969, der die zukünftige Außenpolitik der Bundesrepublik von den zwei folgenden Prämissen abhängig machte: die Bundesrepublik Deutschland stellt „die gegenwärtigen Grenzen in Europa nicht in Frage“; sie enthält sich „jeder Einmischung

²⁵ Entschliebung des 1. Außerordentlichen Landesparteitages von Baden-Württemberg am 29. März 1969 in Karlsruhe zur Deutschland- und Ostpolitik, [w:] 20. Ordentlicher Bundesparteitag der FDP in Nürnberg am 23.–25. Juni 1969. Anträge und Beschlüsse, AdDL, A1-385.

in die inneren Angelegenheiten anderer Staaten“²⁶. Jene Prämissen wurden dann von den delegierten des Landesverbandes Baden-Württemberg zum BFA 1 weiterentwickelt; sie schlugen dem FDP-Bundesvorstand vor, diese um zwei weitere Postulate zu ergänzen: 1. dass „die polnische Westgrenze an der Oder und Neiße als endgültig anerkannt wird, soweit nicht eine Anerkennung der DDR diese Frage vorher regelt“; 2. dass „ein Friedensvertrag zur endgültigen Lösung strittiger Probleme nicht mehr angestrebt wird, da ein Friedensvertrag weder der BRD noch Gesamtdeutschland Vorteile zu bringen verspricht und die anstehenden Fragen auch ohne Friedensvertrag gelöst werden können“²⁷. Der BFA 1 folgte dem Antrag und nahm diese Postulate mit kleinen Änderungen in seine eigene Entschließung auf. Zur Oder-Neiße-Frage wurden die Worte „als endgültig“ durch das Wort „völkerrechtlich“ ersetzt²⁸. Zum Friedensvertrag vertrat der BFA 1 mit Mehrheit die Ansicht, dass dieser Vertrag ausschließlich zur Regelung der Fragen des Zweiten Weltkrieges nicht mehr angestrebt werden sollte. Der Bundesfachausschuss verzichtete jedoch auf eine Formulierung in dieser Frage, um Missdeutungen vorzubeugen²⁹.

Die Vorbereitung und die Bearbeitung der Wahlplattform kam auf drei aufeinanderfolgenden Sitzungen des Bundeshauptausschusses der FDP zustande. Das Teil IV, in dem sich die FDP für die außenpolitische Konzeption einer gesamteuropäischen Friedensordnung aussprach, wurde zum Gegenstand scharfer innerparteilicher Diskussionen und Polemiken. Über seine endgültige Fassung haben die zwei aufeinanderfolgenden Sitzungen des Bundeshauptausschusses vom 28. April und vom 8. Juni 1969 entschieden. Die Problematik der Grenzfrage erregte wieder die heftigsten Kontroversen.

Auf der Sitzung am 8. Juni 1969 traten die Delegierten des Landesverbandes Baden-Württemberg mit dem Vorschlag (Antrag Nr. 158) an den Bundeshauptausschuss heran, ein sich auf die territorialen Fragen bezogenes Teil der ursprünglichen Fassung der Wahlplattform um einen zusätzlichen Passus zu ergänzen: „[...] die Bundesrepublik Deutschland ist bereit, dem Sicherheitsbedürfnis Polens durch die formelle Anerkennung der Oder-Neiße-Grenze Rechnung zu tragen“³⁰. Aus der stenographischen Niederschrift, die den Sitzungsverlauf

²⁶ Ergebnisprotokoll der 2. Sitzung des Bundesfachausschusses für Außen-, Deutschland- und Sicherheitspolitik am 24. Januar 1969 in Bonn, [w:] BFA -1. Protokolle-Rundschreiben 1968–1971, Archiv des Deutschen Liberalismus, Ordner 964, s. 5.

²⁷ *Ibidem*, s. 6.

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ Die Entschließung des außerordentlichen baden-württembergischen Landesparteitag und der letztgenannte Beschluss des BFA 1 haben deutlich bewiesen, dass die seit 1967 von W. Schollwer und H.W. Rubin vertretenen Ansichten zur Ostpolitik eine recht breite Unterstützung in den unteren Instanzen der Partei besaßen.

³⁰ Bundeshauptausschuss der FDP. Sitzung am 8. Juni 1969. Stenographische Niederschrift, AddL, A12-77, s. 87.

wiedergibt, geht hervor, dass ein anonyme delegierte des baden-württembergischen Landesverbandes diesen Vorschlag folgenderweise begründete:

„Der Antrag bringt nichts Neues; denn es steht vorher drin, dass Verhandlungen an Grenzfragen nicht scheitern dürfen. Wir haben hinzugefügt, dass es keine solchen gibt. Die logische Folgerung daraus ist dann, wenn es keine solchen Grenzforderungen mehr gibt, dass die Oder-Neiße-Grenze von uns akzeptiert wird. [...] Aber die Polen fordern das, weil sie eben Furcht haben, dass wir doch noch revisionistisch sein könnten. Wenn das sinngemäß sowieso ein Bestandteil unserer Wahlplattform ist, haben wir es für richtig gehalten, Sie zu bitten, hinzuzufügen, dass dem Sicherheitsbedürfnis Polens dadurch Rechnung getragen werden kann, dass wir sagen: diese Grenze ist endgültig“³¹.

In der anschließenden Abstimmung wurde jedoch dieser Vorschlag abgelehnt³². Dem gleichen Schicksal folgten massiger formulierte Anträge, die ebenso die Grenzfrage betrafen und durch BFA 1 (Antrag Nr. 144) sowie die Deutschen Jungdemokraten (Antrag Nr. 144 a) erarbeitet worden waren³³. Im Endeffekt ist die Grenzformel, die auf dem Bundesparteitag der FDP in Nürnberg verabschiedet worden ist, die Folge eines Kompromisses zwischen zwei in der Partei vorhandenen gegensätzlichen Standpunkten gewesen; dem Standpunkt des national-liberalen und dem des radikal-liberalen Flügels. In jenem Kompromiss drückte sich die Überzeugung aus, dass die Schaffung „einer europäischen Friedensordnung“, deren Ziel die Überwindung der Teilung Europas sein sollte, „nicht an territorialen Fragen scheitern“ darf³⁴.

Die wichtigsten, aber auch kontroversesten Probleme der Ostpolitik wurden in der Wahlplattform entweder marginal und euphemistisch behandelt, wie die Oder-Neiße-Frage, oder gar nicht erwähnt, wie das Problem des Münchener Abkommens von 1938. An die erste Stelle wurde im Grunde genommen die deutsche Frage gesetzt. Den Beziehungen zu Osteuropa wurde insofern Rechnung getragen, als sie mit der Deutschlandpolitik im direkten Zusammenhang standen. Damit trat eine deutschlandpolitische Funktion der Ostpolitik *expressis verbis* in Erscheinung.

Andererseits aber wurden die meisten vor 1969 ausgearbeiteten Thesen und Vorstellungen, die in der Partei nicht mehr kontrovers waren, zum normativen Rang erhöht. Es waren im einzelnen: 1. die Aufgabe des Alleinvertretungsanspruchs, der Hallstein-Doktrin und des Rechts auf die Heimat; 2. die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu allen Staaten des Warschauer Paktes; 3. die Unterzeichnung eines Staatsvertrages mit der DDR, der die Gewaltverzichtsklausel

³¹ *Ibidem*, s. 240.

³² *Ibidem*.

³³ *Ibidem*, s. 73, 76.

³⁴ 20. Ordentlicher Bundesparteitag der FDP vom 23. bis 25. Juni 1969 in Nürnberg. Anträge und Beschlüsse, A1-394, s. 19; Vgl. dazu auch 20. Ordentlicher Bundesparteitag der FDP vom 23. bis 25. Juni 1969 in Nürnberg. Stenographische Niederschrift, AdDL, A1-385.

enthalten sollte, sowie eines zusätzlichen deutsch-deutschen Vertrages zu einer dauerhaften Lösung der Berlinfrage; 4. die Intensivierung der westeuropäischen Integration; 5. die Einberufung einer Sicherheitskonferenz in Europa, an der sich die Mitglieder der beiden militärischen Pakte und die übrigen europäischen Staaten beteiligen sollten; 6. die Überwindung der Konfrontation zwischen den beiden militärischen Bündnissen durch die Schaffung eines gesamteuropäischen Sicherheitssystems unter der Garantie der Supermächte; 7. die Schaffung einer gesamteuropäischen Friedensordnung³⁵.

Das Wahlprogramm der FDP von 1969 enthielt auch eine lange Reihe inkohärenter Formulierungen. Jene Inkohärenz der Wahlplattform ist vornehmlich darauf zurückzuführen, dass ihr innenpolitische Aufgaben zukamen; sie hatte zum Ziel, innerparteiliche Integration zu manifestieren und neue Wählerschaft für die Partei zu gewinnen. Sie muss deshalb in erster Linie als Folge taktischer und strategischer Überlegungen gesehen und nicht als Funktion politischer Prinzipien betrachtet werden. Die in der FDP bestehende sehr breite ideologische Spannweite rechtfertigt auch bis zu einem gewissen Maße die inhaltliche Inkohärenz dieses Programms. Je breiter ist diese Spannweite, desto mehr Kompromisslösungen ein Parteiprogramm enthält. Von entscheidender Bedeutung war aber die Tatsache, dass die Wahlplattform kein Grundsatzprogramm darstellte bzw. darstellen konnte. Eine Zurückhaltung bei der ostpolitischen Reorientierung war auch *a priori* ins politische Handeln der Partei einkalkuliert. Die Parteilite wollte ja die Verhandlungsposition einer zukünftigen Koalitionsregierung, an der sie zu partizipieren beabsichtigte, nicht schwächen. Diese taktische Überlegung beeinflusste später die ostpolitische Praxis der FDP im großen Masse³⁶.

Zusammenfassung

Die FDP als kleinerer Koalitionspartner in den Bundeskabinetten von Konrad Adenauer und Ludwig Erhard hatte keinen wesentlichen Einfluss auf die Ostpolitik der Bundesregierung gehabt. Sie versuchte zwar damals die alternativen Positionen zur Negationspolitik von Adenauer gegenüber den Ostblock zu entwickeln, wie z.B. die programmatischen Initiativen von Pfeleiderer aus den Jahren 1952–1955, jedoch fanden diese Ansichten damals eine eindeutige Missbilligung bei der CDU/CSU und ein Unverständnis bei der damaligen FDP-Führung. Erst während ihrer Tätigkeit als Oppositionspartei in den Jahren 1956–1961 und 1966–1969 war die FDP imstande, die Programmentwürfe zu entwickeln, die es ihr ermöglichten, die politische Autonomie in der Ostpolitik der Bundesrepublik Deutschland deutlicher zu kennzeichnen (z. B. Deutschlandplan von 1959 und

³⁵ 20. Ordentlicher Bundestag der FDP vom 23. bis 25. Juni 1969 in Nürnberg. Anträge..., *op. cit.*, S. 19–23.

³⁶ Vgl. dazu J.J. Węc, FDP..., *op. cit.*, S. 101–104.

Schollwer/Rubin-Thesen von 1967). Jedoch erst die Reorientierung der FDP in der Ostpolitik in den Jahren 1967–1969 und die programmatische Annäherung an die SPD sowie die Bildung der SPD/FDP-Koalitionsregierung im Jahr 1969 ermöglichten der Freien Demokraten, einen wesentlich größeren Einfluss auf die Ostpolitik der Bundesrepublik Deutschland zu übernehmen.

Bibliographie

4. Ordentlicher Bundesparteitag der FDP in Bad Ems am 18.–22. November 1952. Anträge und Beschlüsse, Archiv des Deutschen Liberalismus in Gummersbach, A1-27.
 8. Ordentlicher Bundesparteitag der FDP in Berlin am 24.–26. Januar 1957. Anträge und Beschlüsse, Archiv des Deutschen Liberalismus, A1-105.
 18. Ordentlicher Bundesparteitag der FDP in Hannover am 3.–5. April 1967. Stenographische Niederschrift, Archiv des Deutschen Liberalismus, A1-323.
 18. Ordentlicher Bundesparteitag der FDP in Hannover am 3.–5. April 1967. Arbeitskreis V, Archiv des Deutschen Liberalismus, A1-28, A1-330-332.
 18. Ordentlicher Bundesparteitag der FDP in Hannover am 3.–5. April 1967. Anträge und Beschlüsse, Archiv des Deutschen Liberalismus, A1-321, A1-336.
 19. Ordentlicher Bundesparteitag der FDP vom 29. bis 31. Januar 1968 in Freiburg. Anträge und Beschlüsse, Archiv des Deutschen Liberalismus, A1-358.
 19. Ordentlicher Bundesparteitag der FDP vom 29. bis 31. Januar 1968 in Freiburg. Stenographische Niederschrift, Archiv des Deutschen Liberalismus, A1-360, A1-363, A1-364, A1-365.
 20. Ordentlicher Bundesparteitag der FDP vom 23. bis 25. Juni 1969 in Nürnberg. Anträge und Beschlüsse, Archiv des Deutschen Liberalismus, A1-394.
 20. Ordentlicher Bundesparteitag der FDP vom 23. bis 25. Juni 1969 in Nürnberg. Stenographische Niederschrift, Archiv des Deutschen Liberalismus, A1-385.
- Bangemann M., *Kurs '87. Auf die F.D.P. kommt es an*, Seewald Verlag, Stuttgart–Herford 1985.
- Beschlussprotokoll der Klausurtagung des Bundesvorstandes der FDP am 21.–22. Januar 1967 in Bad Niederbreisig, [w:] FDP-Bundesvorstand. Klausurtagungen 1967, Archiv des Deutschen Liberalismus, Ordner 123.
- BFA -1. Protokolle-Rundschreiben 1968–1971, Archiv des Deutschen Liberalismus, Ordner 964.
- Bundeshauptausschuss der FDP. Sitzung am 8. Juni 1969. Stenographische Niederschrift, Archiv des Deutschen Liberalismus, A12-77.
- Entschließung des 1. Außerordentlichen Landesparteitages von Baden-Württemberg am 29. März 1969 in Karlsruhe zur Deutschland- und Ostpolitik, [w:] 20. Ordentlicher Bundesparteitag der FDP in Nürnberg am 23.–25. Juni 1969. Anträge und Beschlüsse, Archiv des Deutschen Liberalismus, A1-385.
- Ergebnisprotokoll der 2. Sitzung des Bundesfachausschusses für Außen-, Deutschland- und Sicherheitspolitik am 24. Januar 1969 in Bonn, [w:] BFA -1. Protokolle-Rundschreiben 1968–1971, Archiv des Deutschen Liberalismus, Ordner 964.
- FDK. tagesdienst. Pressedienst der Bundestagsfraktion der FDP, Nr. 286/70, 18. September 1970.

FDP-Bundesvorstand. Klausurtagungen 1967, Archiv des Deutschen Liberalismus, Ordner 123.

FDP in NRW greift Rubin an, „Süddeutsche Zeitung“, 17.03.1967.

Grundriss eines Deutschen Friedensvertrages (Deutschlandvertrag) 1959. Beschlossen von der Bundestagsfraktion der FDP in Berlin am 27. Januar 1959, gebilligt vom 10. Bundesparteitag der FDP in Berlin am 21.–23. Mai 1959, [w:] *Programmatische Entwicklung der FDP 1946 bis 1969. Einführung und Dokumente*, hrsg. von P. Juling, Verlag Anton Hain, Meisenheim am Glan 1977.

Hildebrand K., *Von Erhard zur Grossen Koalition 1963–1969*, Bd. 4, Deutsche Verlags-Anstalt, Stuttgart-Wiesbaden 1984.

Lehmann H.G., *Öffnung nach Osten. Die Ostreisen Helmut Schmidts und die Entstehung der Ost- und Entspannungspolitik*, Verlag Neue Gesellschaft, Bonn 1984.

Material zur Klausurtagung des Vorstandes der FDP am 9.–10. Januar 1967 in Bonn, Vorgelegt von W. Schollwer, [w:] FDP-Bundesvorstand. Klausurtagungen 1967, Archiv des Deutschen Liberalismus, Ordner 123.

Mende E., *Die FDP. Daten-Fakten-Hintergründe*, Seewald Verlag, Stuttgart 1972.

Moersch K., *Kurs-Revision. Deutsche Politik nach Adenauer*, Societäts Verlag Frankfurt a. M. 1978.

Parteitag der SPD vom 17. bis 21. März 1968 in Nürnberg. Protokoll der Verhandlungen. Angenommene und überwiesene Anträge, Bonn 1963.

Pfleiderer K.G., *Politik für Deutschland. Reden und Aufsätze 1948–1956*, Deutsche Verlags-Anstalt, Stuttgart 1961.

Programmatische Entwicklung der FDP 1946 bis 1969. Einführung und Dokumente, hrsg. von P. Juling, Verlag Anton Hain, Meisenheim am Glan 1977.

Rubin H.-W., Arbeitspapier für BFA 1. Tagung am 21. Januar 1969, Archiv des Deutschen Liberalismus, Ordner 964.

Schlarp K.-H., *Alternativen zur deutschen Aussenpolitik 1952–1955: Karl Georg Pfeleiderer und die „Deutsche Frage“*, [w:] *Aspekte deutscher Aussenpolitik in 20. Jahrhundert. Aufsätze Hans Rothfels zum Gedächtnis*, hrsg. von W. Benz, H. Graml, Deutsche Verlags-Anstalt, Stuttgart 1976.

Schollwer W., *Der Weg zur Entspannung. Deutschlandpolitik der FDP seit 1952*, FDP-Bundesgeschäftsstelle, Bonn 1972.

Schollwer W., Dokumentation zur Deutschlandpolitik der FDP vom 5. Mai 1966, Archiv des Deutschen Liberalismus, Ordner 652.

Węc J.J., *CDU/CSU wobec polityki niemieckiej Republiki Federalnej Niemiec 1949–1969*, Wydawnictwo i Poligrafia Kurii Prowincjalnej Zakonu Pijarów, Kraków 2000.

Węc J.J., *FDP wobec polityki wschodniej RFN 1969–1982*, Wydawnictwo Instytutu Zachodniego, Poznań 1990.

Evolution of the FDP Program in Eastern Policy in the Years 1949–1969 in the Light of New Resources Archive of German Liberalism

The main goal of the article is to analyze the FDP's program activities in the eastern policy of the Federal Republic of Germany in the years 1949–1969. Of great importance here is the fact that the author used in this work new archives from the Archives of German Liberalism in Gummersbach. This enabled him to present a new assessment of the FDP's impact on the eastern policy of the Federal Republic of Germany.

Key words: Archives of German Liberalism, Federal party congress of the FDP, The FDP's Eastern Policy, The Oder-Neisse border, Free Democratic Party, Eastern Bloc countries

Ewolucja programowa FDP w polityce wschodniej w latach 1949–1969 w świetle nowych zasobów Archiwum Niemieckiego Liberalizmu

Zasadniczym celem artykułu jest analiza działalności programowej FDP w polityce wschodniej Republiki Federalnej Niemiec w latach 1949–1969. Autor wykorzystał nowe zasoby Archiwum Niemieckiego Liberalizmu w Gummersbach, co umożliwiło przedstawienie nowej oceny wpływu FDP na politykę wschodnią Republiki Federalnej Niemiec.

Słowa kluczowe: Archiwum Niemieckiego Liberalizmu, federalny kongres partii FDP, polityka wschodnia FDP, granica na Odrze i Nysie Łużyckiej, Wolna Partia Demokratyczna, państwa bloku wschodniego

Anna Paterek

dr, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

ORCID: 0000-0002-5777-9129

NIEMIECKA POLITYKA WOBEC UCHODźCów NA PRZYKŁADZIE KRAJU ZWIĄZKOWEGO WOLNEGO HANZEATYCKIEGO MIASTA BREMA

Wprowadzenie

Podjęta przez kanclerz Angele Merkel we wrześniu 2015 r. decyzja o otwarciu granicy dla syryjskich uchodźców stała się symbolem ustanowienia „oazy humanitaryzmu” i nowym przejawem niemieckiej kultury otwartości (*Willkommen-skultur*). Równocześnie przyczyniła się do polaryzacji społeczeństwa, wzrostu znaczenia ruchów prawicowych, agresji wobec uchodźców, a także wdrażania bardziej restrykcyjnych instrumentów w zakresie polityki azylowej.

Celem artykułu jest przedstawienie problematyki uchodźczej z punktu widzenia lokalnych społeczności krajów związkowych. Służy temu analiza uwarunkowań, istoty i wyzwań związanych z zaostrzoną sytuacją imigracyjną na poziomie niemieckiego miasta-landu Brema (Wolnego Hanzeatyckiego Miasta Brema). Nacisk położony został na społeczną percepcję i polityczną dyskusję wokół omawianej problematyki. Analiza opiera się na hipotezie o zróżnicowanych szansach na uzyskanie ochrony dla osób wnioskujących o azyl w poszczególnych krajach związkowych. Brema postrzegana jest jako bardziej otwarta i liberalna, w przeciwieństwie do landów konserwatywnych i restrykcyjnych w kwestiach azylowych: Bawarii i Brandenburgii. Artykuł jest próbą odpowiedzi na pytania

o przyczyny i czynniki wpływające na kształtowanie takiej polityki w Wolnym Hanzeatyckim Mieście Brema, a także o granice i wyzwania bremeńskiej kultury otwartości. W artykule wykorzystana została jakościowa analiza treści i analiza przypadków (*case study*).

Kryzys uchodźczy i jego konsekwencje dla bremeńskiej polityki wobec uchodźców

W 2015 r. do Niemiec przybyło 890 tys. uchodźców¹, ponad dwukrotnie więcej niż w 1992 r., co stanowiło dotychczasowy rekord². W 2016 r. liczba wniosków o azyl osiągnęła apogeum – pomiędzy styczniem a grudniem Federalny Urząd ds. Migracji i Uchodźców (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, BAMF) zarejestrował łącznie 745 545 pierwszych i powtórnych wniosków o azyl; dla porównania: w 2015 r. było ich 476 649. Od tego czasu następuje ich sukcesywny spadek: w 2019 r. – 165 938, od stycznia do kwietnia 2020 – 43 065³. Około 1/3 spośród wszystkich 920 687 osób ubiegających się o azyl w 2016 i 2017 r. pochodziła z Syrii (34,2%), prawie co szósty wnioskodawca przybył z Afganistanu, a co ósmy z Iraku (odpowiednio 15,6% i 12,8%)⁴.

W sierpniu 2015 r. kanclerz Merkel zaapelowała do niemieckiego społeczeństwa: „Żyjemy w uporządkowanych, bardzo uporządkowanych warunkach. [...] Większość z nas nie zna uczucia całkowitego wyczerpania związanego ze strachem”. Przyjęcie uchodźców jest „narodowym zadaniem” dla Niemiec, w którym w takim samym stopniu chodzi o rozstrzygnięcie „kto ma dużą szansę na pozostanie z nami”, jak i „kto jej nie posiada”⁵. Słynne „damy radę” przyniosło jej w konsekwencji tyle samo krytyki co pochwał. Choć wypowiedź ta

¹ W myśl konwencji genewskiej o statusie uchodźców z 1951 r. uchodźcą jest osoba, która: przebywa poza terytorium państwa, którego jest obywatelem; nie posiada ochrony kraju, z którego pochodzi; jej wyjazd jest skutkiem uzasadnionej obawy przed prześladowaniem z powodu swojej rasy, religii, narodowości, przynależności do określonej grupy społecznej lub z powodu przekonań politycznych.

² W 1992 r. sytuacja była związana ze zjednoczeniem Niemiec i napływem imigrantów z państw bloku komunistycznego; w 2015 r. do źródeł największej od czasów II wojny światowej masowej migracji do Europy należały konflikty zbrojne, prześladowania i bieda oraz – przede wszystkim – brak stabilności na Bliskim Wschodzie (wojna domowa w Syrii, konflikt w Libii i Iraku) i w krajach afrykańskich. Szerzej na ten temat zob.: J. Oltmer, *Globale Migration. Geschichte und Gegenwart*, 3. Edition, Bundeszentrale für Politische Bildung, Bonn 2016, s. 106–134.

³ Stan na kwiecień 2020; BAMF, „Aktuelle Zahlen”, April 2020, s. 5, <https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Statistik/AsylinZahlen/aktuelle-zahlen-april-2020.html?nn=284722> [dostęp: 25.05.2020].

⁴ Bundeszentrale für politische Bildung, Asyl, 1.04.2018, <https://www.bpb.de/nachschlagen/zahlen-und-fakten/soziale-situation-in-deutschland/61634/asyl> [dostęp: 20.05.2020].

⁵ P. Große, *Deutschland und die Flüchtlinge: Wie 2015 das Land veränderte*, „Deutsche Welle”, 11.02.2019, <https://www.dw.com/de/deutschland-und-die-fl%C3%BChtlinge-wie-2015-das-land-ver%C3%A4nderte/a-47459712> [dostęp: 22.05.2020; tłum. A. Paterek].

odnosiła się do dyskusji wokół prawa i procedury azylowej, stała się również częścią szerszej debaty o integracji i przynależności narodowej oraz o definiowaniu kto zasługuje na to czy stać się częścią narodu⁶. Na początku 2017 r. w perspektywie zbliżającej się kampanii wyborczej do Bundestagu ówczesny przewodniczący SPD Sigmar Gabriel w odpowiedzi na pytanie o ocenę polityki Merkel wobec uchodźców, stwierdził: „Wielkim osiągnięciem humanitaryzmu pozostaje fakt, że Niemcy jesienią 2015 r. przyjęli uchodźców wojennych z Syrii i innych krajów. Ale prawdą jest też to, że takie niekontrolowane otwarcie granic nie ma prawa się powtórzyć”⁷.

W połowie lat 80. XX w. reakcją na masowy napływ uchodźców do Niemiec oraz falę rasistowskich i ksenofobicznych aktów agresji na obcokrajowców, było zaostrzenie przepisów azylowych poprzez wprowadzenie zmian w art. 16 niemieckiej ustawy zasadniczej. Uściślono m.in., że prawo do azylu przysługuje osobie, która jest ofiarą prześladowania politycznego przez podmioty państwowe. Obowiązujące od 2005 r. nowe prawo imigracyjne poszerzyło jego zakres o zagrożenia stwarzane przez podmioty pozapaństwowe, np. grupy terrorystyczne czy kartele. 1 stycznia 2016 r. w odpowiedzi na masowy napływ uchodźców i rosnącą liczbę wniosków o azyl z państw bałkańskich w 2015 r. wprowadzone zostało rozporządzenie w sprawie Bałkanów Zachodnich⁸. Umożliwiało ono obywatelom z Albanii, Bośni i Hercegowiny, Kosowa, Czarnogóry, Macedonii Północnej i Serbii w latach 2016–2020 imigrację do Niemiec w celach zarobkowych pod warunkiem uzyskania wizy uprawniającej do wykonywania pracy. Jego efektem było znaczne zmniejszenie się liczby wniosków o azyl składanych przez obywateli tych krajów⁹. Tym samym państwa Bałkanów Zachodnich uznane zostały za bezpieczne kraje pochodzenia, co pozwala na rozpatrywanie wniosków w trybie przyspieszonym, a w przypadku odrzucenia natychmiastową deportację do kraju pochodzenia¹⁰.

⁶ *Ibidem*; zob. A. Paterek, *Między humanitaryzmem a zagrożeniem – dyskusje wokół sekurytyzacji migracji na przykładzie Niemiec*, [w:] *Bezpieczeństwo, prawa człowieka, stosunki międzynarodowe*, t. 2, red. nauk. M. Malczyńska-Biały, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2019, s. 142–153; szerzej zob. N. Matthiesen, *Krise ohne Grenzen. Hintergründe und Kollateralschäden deutscher Flüchtlingspolitik*, Verlag Tredition, Hamburg 2017.

⁷ S. Böll, K. Brinkbäumer, M. Sauga, „*Es muss auch ein kultureller Kampf werden*”; *Gespräch mit Sigmar Gabriel*, „Spiegel”, 7.01.2017, <https://www.spiegel.de/spiegel/sigmar-gabriel-ueber-das-spd-konzept-fuer-den-bundestagswahlkampf-a-1128910.html> [dostęp: 20.05.2020].

⁸ Verordnung über die Beschäftigung von Ausländerinnen und Ausländern (Beschäftigungsverordnung - BeschV), § 26 Beschäftigung bestimmter Staatsangehöriger, https://www.gesetze-im-internet.de/beschv_2013/_26.html [dostęp: 20.05.2020].

⁹ Ich liczba spadła z 120 882 w 2015 r. do 4 399 w 2018; Bundeszentrale für politische Bildung, Migrationspolitik – April 2020, 15.05.2020, <https://www.bpb.de/gesellschaft/migration/flucht/309773/migrationspolitik-april-2020> [dostęp: 22.05.2020].

¹⁰ E. Stasik, *Niemcy: Sterowana migracja zarobkowa zamiast wniosków o azyl*, „Deutsche Welle”, 25.10.2016, <https://www.dw.com/pl/niemcy-sterowana-migracja-zarobkowa-zamiast-wnioskow/C3%B3w-o-azyl/a-36150983> [dostęp: 22.05.2020].

Biorąc pod uwagę kraj pochodzenia, w latach 2014–2020 największą grupę osób starających się po raz pierwszy o azyl w Niemczech stanowili Syryjczycy, a także Irakijczycy i Afgańczycy. W tabeli 1 przedstawiono szczegółowy ranking krajów pochodzenia w tym okresie.

Tabela 1. Osoby ubiegające się o azyl w Niemczech według kraju pochodzenia (w liczbach, 2014–2020)

2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020*
inne 61 134	Syria 158 657	Syria 266 250	inne 60 531	Syria 44 167	Syria 39 270	Syria 18 399
Syria 39 332	inne 78 265	Afganistan 127 012	Syria 48 974	inne 41 502	inne 37 566	inne 14 408
Serbia 17 172	Albania 53 805	inne 120 022	Irak 21 930	Irak 16 333	Irak 13 742	Irak 5356
Erytrea 13 198	Kosowo 33 427	Irak 96 116	Afganistan 16 423	Iran 10 857	Turcja 10 784	Afganistan 4288
Afganistan 9115	Afganistan 31 382	Iran 26 426	Erytrea 10 226	Nigeria 10 168	Afganistan 9522	Turcja 3290
Albania 7865	Irak 29 784	Erytrea 18 854	Iran 8608	Turcja 10 160	Nigeria 9070	Iran 2059
Kosowo 6908	Serbia 16 700	Albania 14 853	Turcja 8027	Afganistan 9942	Iran 8407	Nigeria 1944
Macedonia 5614	nieokreślone 11 721	nieokreślone 14 659	Nigeria 7811	Erytrea 5571	nieokreślone 3727	nieokreślone 1907
Irak 5345	Erytrea 10 876	Pakistan 14 484	Somalia 6836	Somalia 5073	Somalia 3572	Erytrea 1433
Pakistan 3968	Macedonia 9083	Nigeria 12 709	Federacja Rosyjska 4884	nieokreślone 4220	Erytrea 3520	Gruzja 1340
nieokreślone 3421	Pakistan 8199	Federacja Rosyjska 10 985	nieokreślone 4067	Federacja Rosyjska 3938	Gruzja 3329	Somalia 1332

*stan na sierpień 2020 r., dane za okres styczeń–lipiec 2020

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Bundeszentrale für politische Bildung, Demografie von Asylsuchenden in Deutschland, 24.08.2020, <https://www.bpb.de/gesellschaft/migration/flucht/zahlen-zu-asyl/265710/demografie> [dostęp: 7.09.2020].

Większość wnioskodawców to osoby do 30 roku życia, przy czym największą grupę stanowią dzieci i młodzież do lat 16. W okresie od stycznia do kwietnia 2020 r. BAMF przyjął 37 440 pierwszych wniosków i 5625 wniosków ponownych, co daje łącznie 43 065 wniosków o azyl. Jest to o 28,1% mniej w porównaniu z tym samym okresem w poprzednim roku, kiedy do BAMF skierowano 59 889 wniosków o azyl (51 370 pierwszych wniosków i 8519 wniosków ponownych). W dalszym ciągu utrzymuje się przewaga wnioskodawców z Syrii, Iraku i Afganistanu. Niewielki odsetek migrantów przybywa do Niemiec

z Afryki. Afrykanie stanowili tylko ok. 5% ogólnej liczby migrantów w latach 2000–2017¹¹.

Federalny charakter państwa niemieckiego determinuje jednocześnie proces przyjmowania uchodźców. Kształtowanie polityki azylowej Niemiec należy do kompetencji federacji. BAMF, który jest częścią Federalnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, odpowiada za rejestrację i rozpatrywanie wniosków o azyl. Odpowiedzialność za ośrodki przyjęć uchodźców ponoszą Ministerstwa Spraw Wewnętrznych poszczególnych krajów związkowych¹².

Rozdzielenie osób ubiegających się o azyl na poszczególne kraje związkowe przeprowadza się w systemie kwotowym EASY (*Erstverteilung von Asylbegehrenden*)¹³ według tzw. klucza z Königstein. Kwoty obliczane są co roku na podstawie wysokości wpływów z podatków (2/3) i liczby mieszkańców poszczególnych krajów związkowych (1/3). W 2015 r. na Nadrenię Północną-Westfalię przypadła najwyższa, a na Bremę¹⁴ najniższa kwota osób ubiegających się o azyl¹⁵.

Przewidziane w budżecie państwa wydatki na koszty związane z przyjęciem uchodźców (tzw. *asylbedingte Kosten*) w 2016 r. wyniosły 21,7 mld euro, w 2017 r. – 21,22 mld, a w 2018 r. – 23 mld (stan na wrzesień 2019 r.), bez uwzględnienia wkładu ponoszonego samodzielnie przez kraje związkowe, czyli zakwaterowania, opieki i działań integracyjnych. W 2019 r. budżet federacji przewidywał 22,9 mld euro, w tym 6 mld celem odciążenia krajów związkowych i gmin¹⁶. Koszty ponoszone przez kraje związkowe w 2015 r. obejmowały łącznie 5,23 mld euro netto (w tym Brema 64,182 mln); w 2016 r. było to odpowiednio 9,23 mld (91,215 mln), w 2017 r. – 5,6 mld (45,819 mln), w 2018 r. – 4,66 mld (37,454 mln)¹⁷. Zestawienie wydatków (brutto) poniesionych przez

¹¹ Bundeszentrale für politische Bildung, Migrationspolitik..., *op. cit.*

¹² Szerzej zob.: Institut der deutschen Wirtschaft Köln, *Flüchtlinge regional besser verteilen Ausgangslage und Ansatzpunkte für einen neuen Verteilungsmechanismus*, Köln, 24.02.2016.

¹³ Aplikacja za pomocą której dokonywany jest rozdział między landy osób ubiegających się o azyl.

¹⁴ W przypadku Nadrenii Północnej-Westfalii kwota według klucza wyniosła 21,24052%, co stanowiło 23,77324% ogółu wniosków, a w przypadku Bremy – 0,94097%, tj. 1,06110% ogółu wniosków; BAMF, *Das Bundesamt in Zahlen 2015; Asyl, Migration und Integration*, 2016, s. 16.

¹⁵ *Erstverteilung der Asylsuchenden (EASY)*, BAMF, 14.11.2019, <https://www.bamf.de/DE/Themen/AsylFluechtlingsschutz/AblaufAsylverfahrens/Erstverteilung/erstverteilung-node.html> [dostęp: 22.05.2020].

¹⁶ Bundeszentrale für politische Bildung, *Asylbedingte Kosten und Ausgaben*, 15.10.2019, <https://www.bpb.de/gesellschaft/migration/flucht/zahlen-zu-asyl/265776/kosten-und-ausgaben> [dostęp: 25.05.2020].

¹⁷ Statistisches Bundesamt (Destatis), *Asylbewerberleistungen, Bruttoausgaben, Einnahmen und Nettoausgaben nach Bundesländern und im Zeitvergleich*, <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Soziales/Asylbewerberleistungen/Tabellen/liste-ausgaben-einnahmen-cw.html> [dostęp: 25.05.2020].

Bremę w latach 2015–2018 na świadczenia dla osób ubiegających się o azyl zawiera tabela 2.

Tabela 2. Brema – wydatki brutto według ustawy o świadczeniach dla osób ubiegających się w Niemczech o azyl (w mln euro) poniesione w latach 2015–2018

	Wsparcie w utrzymaniu	Świadczenia podstawowe	Świadczenia dodatkowe	Łącznie
2015	7 989	40 006	16 659	64 654
2016	11 584	49 289	31 220	92 093
2017	16 695	15 172	16 197	48 064
2018	15 111	10 308	13 060	38 478

Gwałtowny wzrost wnioskodawców w okresie od sierpnia 2015 do marca 2016 r. i związane z nim przeciążenie w placówkach nie pozwoliły na terminowe przypisanie świadczeń według ustawy o świadczeniach dla ubiegających się o azyl (*Asylbewerberleistungsgesetz*, AsylbLG). Dane dotyczące dochodów i wydatków są zaniżone w przypadku 2015 r. i ujęte w statystyce za 2016 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Statistisches Bundesamt (Destatis), 2020, <https://www.destatis.de> [dostęp: 26.05.2020].

Brema jest najmniejszym z 16 niemieckich krajów związkowych (jej liczba mieszkańców wynosi 681 092, z czego 554 138 to Niemcy, a 126 954 obcokrajowcy (stan na marzec 2020 r.))¹⁸. Na jego terenie od 2013 r. do 2016 r. sukcesywnie wrosła liczba osób ubiegających się o azyl: w 2013 r. po raz pierwszy wniosek złożyło 1111 osób, w 2015 r. – 4689, w 2016 r. – 8771. Od 2017 r. widoczny jest jej wyraźny spadek do 2495 osób, w 2018 r. – 1880, w 2019 r. – 1683; według ostatnich danych od stycznia do kwietnia 2020 r. wniosek złożyło 319 osób¹⁹.

Brema postrzega się jako społeczeństwo wielokulturowe, co odzwierciedla wysoki udział obcokrajowców w ogólnej liczbie ludności. W 2016 r. wynosił on 16,5%; wśród pozostałych landów tylko Berlin posiadał większy odsetek – 16,7%²⁰. Według danych z września 2019 r. za trzeci kwartał odsetek ten wzrósł do 18,65% (127 264); na koniec 2019 r. według danych Centralnego Rejestru Cudzoziemców (*Ausländerzentralregister*, AZR) w Bremie było już 135 600 obcokrajowców (z czego 72 970 stanowili mężczyźni, a 62 630 kobiety)²¹.

¹⁸ „Bevölkerungsstand im Land Bremen” 2020, Quartal 1, https://www.statistik.bremen.de/publikationen/statistische_berichte/bevoelkerung-11545 [dostęp: 24.10.2020].

¹⁹ BAMF, „Aktuelle Zahlen”, *op. cit.*, s. 8.

²⁰ Statistisches Bundesamt: GENESIS-Online Datenbank: Bevölkerung (Stand: 01/2018) za: Bundeszentrale für politische Bildung, Ausländische Bevölkerung nach Bundesländern, 1.04.2018, <https://www.bpb.de/nachschlagen/zahlen-und-fakten/soziale-situation-in-deutschland/61625/auslaendische-bevoelkerung-nach-bundeslaendern> [dostęp: 25.05.2020].

²¹ Statistisches Bundesamt (Destatis), 2020, stand: 24.05.2020, <https://www-genesis.destatis.de/genesis/online?operation=previous&levelindex=4&levelid=1590356904573&levelid=1590356677044&step=3#abreadcrumb> [dostęp: 25.05.2020].

W 19. kadencji bremeńskiego parlamentu (*Bremische Bürgerschaft*)²², przypadającej na lata 2015–2019, krajowy rząd (*Senat*)²³ tworzyła koalicja SPD/Sojusz'90/Zieloni; w obecnej 20. kadencji (2019–2023) do tych partii dołączyła Lewica (*Die Linke*). Porozumienie koalicyjne z maja 2015 r. zawiera osobną część zatytułowaną *Uchodźcy (Flüchtlinge)*²⁴, w której oba współtworzące land miasta: Brema i Bremerhaven potwierdzają zobowiązanie do poszanowania prawa do azylu. Mając na uwadze szybko rosnące liczby uchodźców przybywających w ostatnich latach do Europy podkreślono wyzwania, które ta sytuacja stwarza przed krajami przyjmującymi, a zwłaszcza przed miastami. Stawienie im czoła i tym samym otwarcie uchodźcom perspektywy życia we wspólnocie wymaga dostosowania wszystkich obszarów polityki, począwszy od opieki nad dziećmi, przez edukację, zatrudnienie, na budownictwie mieszkaniowym kończąc. „Celem jest integracja uchodźców we wszystkich obszarach życia codziennego (jak edukacja, opieka zdrowotna, zatrudnienie) od samego początku”²⁵. Od gmin wymaga to stworzenia nowych struktur, użycia dużych finansowych środków, improwizacji i wyciągania wniosków na przyszłość z kryzysów oraz niepowodzeń. Brema i Bremenhaven są zdecydowane działać w interesie uchodźców oraz obywateli obu miast w sposób sprawiedliwy, przejrzysty i efektywny. Opieka nad uchodźcami jest wspólnym zadaniem gmin i kraju związkowego. Odpowiedzialność za stworzenie niezbędnego zaplecza pobytu dla uchodźców powierzono senator ds. społecznych, młodzieży, integracji i sportu (*Senatorin für Soziales, Jugend, Integration und Sport*)²⁶. Uznano, że zapewnienie jak największej liczbie uchodźców zakwaterowania i adekwatnej opieki jest najlepszym warunkiem do udanej integracji. Umowa zapowiada lepsze dostosowanie publicznej infrastruktury w zakresie przystępnych cenowo mieszkań, oferty opieki nad dziećmi, zdolności kształcenia i szkoleń, doradztwa, dostępności tłumaczy oraz ustanowienia i profesjonalizacji zawodu pośrednika językowego i integracyjnego. Wskazuje się na już istniejący problem nieletnich uchodźców, przybywających do Bremy bez opieki oraz na ich podział między krajami związkowymi na takich samych zasadach jak ma to miejsce w przypadku dorosłych uchodźców. Mowa jest również o działaniach wspierających otwarcie rynku pracy, ułatwiających uznawanie zagranicznych dyplomów, czy umożliwiających uchodźcom dostęp do bremeńskich uczelni wyższych. Bremeńska koalicja domaga się zniesienia obowiązującej na poziomie federalnym ustawy AsylbLG i włączenia przepisów dotyczących

²² Bremen, <https://landesportal.bremen.de/buergerschaf> [dostęp: 25.05.2020].

²³ Bremen, Die Zusammensetzung des Senats, <https://landesportal.bremen.de/senat/zusammensetzung-des-senats> [dostęp: 25.05.2020].

²⁴ SPD, Bündnis 90/Die Grünen, *Vereinbarung zur Zusammenarbeit in einer Regierungskoalition für die 19. Wahlperiode der Bremischen Bürgerschaft 2015–2019*, Bremen, 13.07.2015, s. 70–72.

²⁵ *Ibidem*, s. 70.

²⁶ Od 2011 r. urząd ten pełni Anja Stahmann (Sojusz'90/Zieloni).

świadczeń dla imigrantów do zabezpieczenia podstawowego (*Grundsicherung*). Ponadto postuluje objęcie podstawową opieką medyczną: imigrantów o nieregulowanym statusie pobytu (bez odpowiednich dokumentów), osób które przybyły do Niemiec w ramach łączenia rodzin, obywateli UE nie posiadających ubezpieczenia zdrowotnego i osób ubiegających się o azyl. W przypadku ostatniej grupy zapowiedziano kontynuację obejmowania uchodźców kartą zdrowia, a dołączającym członkom syryjskich rodzin zapewnienie opieki medycznej. Rozszerzona zostanie pomoc dla uchodźców po traumatycznych doświadczeniach, dotyczy to zwłaszcza kobiet, które powinny znaleźć się w oddzielnych ośrodkach²⁷. Kobiety mają szczególne potrzeby w odniesieniu do warunków przyjmowania, z uwagi na towarzyszące przymusowym przesiedleniom liczne uwarunkowane płcią formy wykorzystywania i prześladowania, jak handel ludźmi i przemoc seksualna.

Umowa koalicyjna z maja 2019 r. rządu SPD/Sojusz'90/Zieloni/Lewica nie zawiera już osobnego akapitu poświęconego uchodźcom. Kwestie dotyczące imigrantów znajdują się w części *Integracja (Integration)* i koncentrują się na walce z dyskryminacją i rasizmem oraz na wzmocnieniu partycypacji i samoorganizacji imigrantów (m.in. sieci samopomocy). Porozumienie koalicyjne odwołuje się do koncepcji nowoczesnego społeczeństwa przyjmującego migrantów, które opiera się na inkluzji, współdziale, równych szansach do kształtowania swojego życia. Mowa jest m.in. o stworzeniu centralnej, autonomicznej landowej placówki antydyskryminacyjnej, która będzie działała na poziomie zarówno jednostek, jak i struktur. W ramach koncepcji integracyjnej dla uchodźców zapowiedziano kontynuację i rozwój takich inicjatyw, jak: placówka doradcza „Wsparcie w sąsiedztwie”, biuro pośredniczące w zakwaterowaniu, lokalne przedsięwzięcia dla rodzin i młodzieży, program Pośrednik językowy i integracyjny SprInter (*Sprach- und Integrationsmittler SPrInter*), koordynacja wolontariatu w ramach projektu „Razem w Bremie”, lokalne kursy językowe²⁸. Kluczowe znaczenie przypisano nauce języka niemieckiego, stworzeniu wystarczającej oferty kursów językowych i integracyjnych dla rodziców sprawujących opiekę nad dziećmi, a także – w zależności od potrzeb – długofalowemu doradztwu, szkoleniom i uzyskiwaniu niezbędnych kwalifikacji, aby wspierać młodych uchodźców i imigrantów „na drodze pomiędzy edukacją i pracą”²⁹. Utworzenie niezależnej placówki antydyskryminacyjnej i jej adekwatne wyposażenie, w powiązaniu z istniejącą siecią samopomocy ma stworzyć „niezawodne i zrównoważone struktury”³⁰.

²⁷ SPD, Bündnis 90/Die Grünen, *op. cit.*, s. 72.

²⁸ SPD, Bündnis 90/Die Grünen, Die Linke, *Vereinbarung zur Zusammenarbeit in einer Regierungskoalition für die 20. Wahlperiode der Bremischen Bürgerschaft 2019–2023*, Bremen, 13.08.2019, s. 56–57.

²⁹ *Ibidem*, s. 57.

³⁰ *Ibidem*, s. 60.

Zapisy umowy koalicyjnej są po części rezultatem tragicznego wydarzenia, do którego doszło w noc sylwestrową na przełomie 2016 i 2017 r. – 15-letni uchodźca z Syrii zmarł w wyniku pobicia przez trzech mężczyzn. W kwietniu 2019 r. sprawcy zostali skazani przez bremeński sąd: dwóch braci narodowości tureckiej (37- i 26-latek) na karę 12 lat pozbawienia wolności, a 16-letni Niemiec – Armenczyk na 6 lat więzienia³¹.

Do tematów które w 2015 r. wyznaczały publiczną debatę w Bremie należały przede wszystkim: zakwaterowanie uchodźców w namiotach (5 obozów namiotowych, z łózkami dla ok. 1650 osób), salach gimnastycznych i halach fabrycznych (18 hal mieszczących ok. 2 tys. osób) oraz konieczność stworzenia zamkniętej placówki dla nieletnich przestępców głównie z Maghrebu, uważanych za „nieosiągalnych” z punktu widzenia pracy socjalnej³². W pierwszych miesiącach 2015 r. do Bremy przybyło znacznie więcej niż do innych, porównywalnych miast młodych uchodźców bez opieki dorosłych. W lutym ówczesny burmistrz Jens Böhrnsen (SPD) w związku z falą przestępstw popełnianych przez grupę liczącą 25 nieletnich, zaapelował o stworzenie „zamkniętego ośrodka”, uzasadniając to konsekwentnym działaniem „by nie zagrozić wysokiemu poziomowi akceptacji uchodźców w Bremie”. Propozycja ta wywołała jednak kontrowersje i nie zyskała większości³³.

Mając na uwadze ograniczone środki finansowe i gwałtowny napływ uchodźców istotny był brak zgody Zielonych na przefinansowanie przez rząd federalny w październiku 2014 r. tzw. kompromis w sprawie azylu. Bremeński rząd (*Senat*) wstrzymał się od głosu w tej sprawie w Bundesracie. Chodziło przede wszystkim o uznanie państw Bałkanów Zachodnich za bezpieczne kraje pochodzenia, co w przekonaniu bremeńskich Zielonych stawiało ich obywateli w „gorszej pozycji” i było wyrazem nieodpowiedniej polityki odstraszenia.

Nastroje rozczarowania i niezadowolenia wśród uchodźców wiązały się z biurokratyzacją procedur administracyjnych – kilkutygodniowym oczekiwaniem w niepewności co do swojej sytuacji, bez: jasnych informacji o tym jak postępować, szans na przyjęcie do nowej społeczności, prywatności w przymusowych ośrodkach przyjmujących, wyraźnej perspektywy na znalezienie pracy i nadziei na sprowadzenie członków swojej rodziny³⁴. Początkowo z negatywną

³¹ *Lange Haftstrafen für Totschlag an 15-jährigem Syrer*, „Der Spiegel”, 8.04.2019, <https://www.spiegel.de/panorama/justiz/bremen-15-jaehriger-syrer-totgepruegelt-lange-haftstrafen-verhaengt-a-1261813.html> [dostęp: 26.05.2020].

³² *Flüchtlingspolitik in Bremen – der Steckbrief*, Heinrich-Böll-Stiftung, <https://www.boell.de/de/2016/01/09/fluechtlingspolitik-bremen-der-steckbrief> [dostęp: 25.05.2020].

³³ *Die „umF” – unbegleitete minderjährige Flüchtlinge*, Heinrich-Böll-Stiftung, <https://www.boell.de/de/2015/12/12/die-umf-unbegleitete-minderjaehrige-fluechtlinge> [dostęp: 25.05.2020].

³⁴ *Bremens Ruf als weltoffene Stadt und die Realität der Notunterkünfte*, Heinrich-Böll-Stiftung, <https://www.boell.de/de/2015/12/12/bremens-ruf-als-weltoffene-stadt-und-die-realitaet-der-notunterkuenfte> [dostęp: 25.05.2020].

oceną spotykały się kursy języka niemieckiego dla nowo przybyłych. Osoby w wieku od 6 do 16 lat, którym przyznano w Bremie status uchodźcy są objęte obowiązkiem szkolnym. Odsetek dzieci w wieku szkolnym był początkowo niewielki³⁵. Pod koniec 2015 r. ok. 1700 uchodźców uczęszczało do bremeńskich szkół. Większość z nich brała udział w tzw. wstępnych kursach intensywnej nauki języka niemieckiego³⁶. Zakłada się, że po roku będą oni mogli uczęszczać do regularnych klas. Mimo przewidzianych dla nich miejsc możliwości szkół są bardzo ograniczone. Klasa w Bremie liczy do 24 osób; w przypadku klas integracyjnych liczba uczniów powinna być niższa i powinny znaleźć się w nich wymagające specjalnej troski dzieci uchodźców. Projekt rozporządzenia resortu edukacji przewidywał możliwość zwiększenia klas o 10% dla uczniów po kursach językowych, z zastrzeżeniem przestrzennych możliwości szkoły. Stworzenie nowych klas wymagałoby dodatkowych środków finansowych. Bremeńska senator ds. edukacji Claudia Bogedan nalegała, aby dzieci z rodzin uchodźców i imigrantów uczyły się we wspólnych, a nie specjalnych klasach tylko dla uchodźców. Ponadto postulowała powołanie nowych nauczycieli dla piętnastu dodatkowych klas. Nie udało jej się tego wyegzekwować w senacie/rządzie Bremy – poparcie zyskała koncepcja zwiększenia maksymalnej liczby uczniów przypadających na jedną klasę³⁷.

Już pod koniec 2017 r. i z początkiem 2018 r. zapewnienie obowiązku szkolnego dla dzieci uchodźców przybyłych w 2015 r. wymagało podjęcia konkretnych działań. Na początku 2018 r. senator Bogedan mówiła o nadciągającej na bremeńskie szkoły „fali imigracji”: tylko w szkołach podstawowych w 2018 r. było o 232 dzieci więcej niż w 2017 r., a do 2024 r. będzie ich aż o 2800 więcej. W konsekwencji latem 2018 r. do szkół średnich przystąpiło ich o 400 więcej niż w latach wcześniejszych, a do 2025 r. przystąpi ich o ok. 2450 więcej. Aby sprostać temu wyzwaniu przy dziesięciu szkołach podstawowych, siedmiu szkołach średnich i gimnazjum zaplanowano postawienie i dostosowanie mobilnych kontenerów, służących wcześniej do zakwaterowania uchodźców, co pozwoli na oszczędności (koszt szacuje się na 120 tys. euro, w przeciwieństwie do nowych 200 m² za 210 tys. euro)³⁸.

Bremeńska Rada ds. Uchodźców zwracała uwagę na niedostosowanie systemu szkolnego i zróżnicowanego poziomu edukacji dla uchodźców. Przepelnione kursy przygotowawcze, trudności w znalezieniu miejsca szkolenia mogą w konsekwencji być podstawą do deportacji – osoby, które uczęszczają do szkoły lub są w trakcie szkolenia nie mogą być deportowane. Zasadę tę początkowo

³⁵ Większość uchodźców stanowią mężczyźni w wieku poborowym od 18 do 30 lat, którzy uciekają przed wojną i są zdeterminowani do podróży w nieznane.

³⁶ A. Klöpfer, *Alleine in der Schule*, „TAZ”, 24.01.2018, <https://taz.de/Umstrittenes-Projekt-fuer-Gefluechtete/!5476052/> [dostęp: 25.05.2020].

³⁷ Heinrich-Böll-Stiftung, *Flüchtlinge wollen deutsch lernen und studieren*, <https://www.boell.de/de/2015/12/12/fluechtlinge-wollen-deutsch-lernen-und-studieren> [dostęp: 25.05.2020].

³⁸ K. Wolschner, *Container machen Schule*, „TAZ”, 6.02.2018, <https://taz.de/Bremen-ist-von-Gefluechteten-ueberrascht/!5479669/> [dostęp: 25.05.2020].

wprowadziła Brema, potem przyjęto ją na poziomie federacji. Odroczenie deportacji ma miejsce również w przypadku wstępnego zakwalifikowania na kursy. Na ukończenie szkoły średniej młodzi uchodźcy mają tylko 2–3 lata. Szkolenie zostaje przełożone w przypadku braku miejsc. Resort finansów wraz z Bremeńską Izbą Handlową (Handelskammer Bremen – IHK für Bremen und Bremerhaven)³⁹ przeznacza rocznie do dyspozycji do 100 miejsc szkoleniowych dla uchodźców, jednak wiele z nich pozostaje nieobsadzonych⁴⁰. Niemiecka Izba Przemysłowo-Handlowa (Deutscher Industrie- und Handelskammertag, DIHK) opracowała przewodnik dla przedsiębiorców zatytułowany *Integracja uchodźców w edukacji i zatrudnieniu*, zawierający kompleksowe informacje na temat formalno-prawnych regulacji statusu i długości pobytu, możliwości kształcenia i zatrudnienia, praktyk, form wsparcia, uznawania zagranicznych dyplomów i świadectw, kursów językowych i kwestii integracji na danym obszarze⁴¹.

Kontrowersje wokół bremeńskiej kultury otwartości

Gwałtowna fala uchodźców napływających do Niemiec jeszcze bardziej uwiarydomiała zróżnicowanie szans na uzyskanie azylu w poszczególnych krajach związkowych. Na początku 2015 r. Heiko Habbe, prawnik i ekspert do spraw azylu niemieckiego oddziału Jezuickiej Służby Uchodźcom (Jesuiten-Flüchtlingsdienst Deutschland) zwracał uwagę na duże różnice w liczbach odrzuconych wniosków między landami w 2013 r.: w Hamburgu było to 43,4%, podczas gdy w Dolnej Saksonii tylko 26,5%⁴². Kwestia ta stała się przedmiotem niemieckiej debaty publicznej po odpowiedzi rządu federalnego⁴³ na pisemne zapytanie posłów frakcji Lewicy⁴⁴ z sierpnia 2017 r. o różnice między krajami związkowymi w praktyce przyznawania prawa do azylu przez BAMF. W pierwszej połowie 2017 r. były one znaczące w stosunku do uchodźców z Iranu, Iraku, Afganistanu i Erytrei. Brema charakteryzowała się najwyższymi kwotami przyznanej ochro-

³⁹ Zob.: *Flüchtlinge in Wirtschaft und Gesellschaft integrieren*, Handelskammer Bremen – IHK für Bremen und Bremerhaven, <https://www.handelskammer-bremen.de/ausbildung-und-weiterbildung/ausbildung-fluechtlinge/resolution-fluechtlinge-2778366> [dostęp: 26.05.2020].

⁴⁰ L. Thöle, *Ausbildung droht Abschiebung*, „TAZ”, 29.11.2017, <https://taz.de/Junge-Ge-fluechtete-unter-Zugzwang/15463574/> [dostęp: 26.05.2020].

⁴¹ DIHK, *Integration von Flüchtlingen in Ausbildung und Beschäftigung Leitfaden für Unternehmen*, Deutscher Industrie- und Handelskammertag e. V., Februar 2017.

⁴² A. Maisch, *So unterschiedlich bewerten die Länder Asylanträge*, „Die Welt”, 17.01.2015, <https://www.welt.de/politik/deutschland/article136479315/So-unterschiedlich-bewerten-die-Laender-Asylantraege.html> [dostęp: 25.05.2020].

⁴³ *Unterschiede in den Bundesländern in der Asylentscheidungspraxis des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge*, Deutscher Bundestag 18. Wahlperiode, Drucksache 18/13670, 9.10.2017.

⁴⁴ *Beabsichtigte und unbeabsichtigte Auswirkungen des Betäubungsmittelrechts überprüfen*, Deutscher Bundestag, Drucksache 18/13436, 25.11.2016.

ny, a nowe kraje związkowe najniższymi. Kwota ta liczona jest na podstawie liczby pozytywnie rozpatrzonych statusów uchodźcy/prawa do azylu lub ochrony subsydiarnej w stosunku do wszystkich zgłoszonych wniosków o azyl. W przypadku uchodźców z Iraku stanowiła ona w Bremie 96,4%, czyli prawie dwa razy więcej niż w Berlinie – 50,3%; dla porównania w Brandenburgii było to 56,1%, a w Bawarii 56,4%. Również w przypadku wniosków Afgańczyków i Irańczyków różnice między landami są duże. Rozpiętość pomiędzy pozytywnymi decyzjami dla wnioskodawców z Afganistanu wynosiła od 30,9% w Brandenburgii, 36,2% w Bawarii do 61% w Meklemburgii-Pomorzu Przednim i 65% w Bremie. Dla Iranu kwota ta oscylowała między 37,6% w Bawarii a 85% w Bremie. Wnioski Irańczyków w Bawarii, Brandenburgii i Turynii były częściej negowane niż akceptowane. Z kolei kwoty wnioskodawców z Syrii we wszystkich landach osiągnęły ponad 99% – w pierwszej połowie 2017 r. prawie 70 tys. Syryjczyków przyznano status uchodźcy lub objęto ich ochroną subsydiarną. Co ciekawe tylko co setny Afgańczyk, Irakijczyk lub Syryjczyk uznany został za uprawnionego do azylu – rzeczywistego azylu w żadnym kraju związkowym nie otrzymało więcej niż 1% spośród nich. Inaczej było w przypadku Erytrejczyków, którym prawa tego udzielono dla ponad 5% wniosków w Hamburgu, ale prawie nigdy w nowych krajach związkowych (np. w Meklemburgii-Pomorzu Przednim na 250 wydanych decyzji nie było żadnej o udzieleniu prawa do azylu, podobnie w Turynii na 646 odpowiedzi)⁴⁵.

Łącznie w pierwszej połowie 2017 r. BAMF wydał decyzje w sprawie ok. 444 tys. wniosków z różnych krajów, z czego prawie 200 tys. pozytywnych. Tak zwana ogólna kwota ochrony wyniosła 44,4%. Ponad 92 tys. osób uznano za uchodźców, lecz tylko 2631 otrzymało azyl, co stanowiło 0,6% ogółu wnioskodawców. Ponad 75 tys. razy przyznano ochronę subsydiarną.

Rząd federalny uzasadnił różnice między krajami związkowymi tym, że każda procedura azylowa jest „kontrolą indywidualnych przypadków”, których okoliczności nawet u osób z tego samego kraju pochodzenia mogą się znacznie różnić. Ponadto, landowe placówki BAMF różnią się liczbą rozpatrywanych wniosków i nie każdy kraj pochodzenia jest reprezentowany w równym stopniu⁴⁶. W przekonaniu posłanki Ulli Jelpke (Lewica) nie są to jednak wiarygodne wyjaśnienia dla tak różnych kwot. Co więcej, nie powinno dochodzić do sytuacji, w której „afgańscy uchodźcy przykładowo w Brandenburgii czy Bawarii mają tylko połowę szans na status ochronny w porównaniu do Bremy”⁴⁷.

⁴⁵ *Unterschiede in den..., op.cit.*, s. 7, 20.

⁴⁶ *Ibidem*, s. 8

⁴⁷ L. Gaida, *Warum viele Flüchtlinge in Bremen höhere Asyl-Chancen haben als in Bayern*, „Focus”, 13.10.2017, https://www.focus.de/politik/deutschland/schutzquote-warum-viele-fluechtlinge-in-bremen-hoehere-asyl-chancen-haben-als-in-bayern_id_7713359.html [dostęp: 25.05.2020].

Laura Gaida, dziennikarka internetowego wydania „Focus”, wskazuje na trzy powody nierównych szans na ochronę w poszczególnych krajach związkowych. Pierwszy to „przypadki indywidualne”. Wszystkie wnioski rozpatrywane są przez krajowe delegatury BAMF, które są niezależne od lokalnych rządów. W odpowiedzi na zapytanie magazynu centrala BAMF podkreśliła nacisk na jednolite podejście obowiązujące urzędników. Ich szkolenie przebiega według „ogólnych wskazówek służbowych i obowiązujących wytycznych w zakresie krajów pochodzenia”. Jednocześnie w oparciu o te wytyczne „każdy wniosek o azyl jest indywidualnie sprawdzany i rozstrzygany”. Urząd wyjaśnia zróżnicowanie kwot konkretnymi przesłankami i przyczynami uchodźstwa, które w przypadku nawet tego samego kraju pochodzenia należy rozpatrywać jednostkowo. Ponadto kraje związkowe w zróżnicowanym stopniu opracowują poszczególne kraje pochodzenia – w Bremie wniosek o azyl złożyło tysiąc Afgańczyków, a w Bawarii ponad 14 tys.⁴⁸

Przy drugiej przesłance którą jest kierowanie się przez decydentów w większym stopniu krajową wykładnią prawa, a nie indywidualnymi przypadkami, Gaida powołuje się na opinię adwokata Guntera Christa, który reprezentuje głównie afgańskich uchodźców. Jego zdaniem istotną rolę odgrywają tu również uprzedzenia urzędników. Z jego doświadczenia w Hamburgu odrzucono dużo wniosków Afgańczyków, w przeciwieństwie do innych placówek gdzie rozpatrywano je raczej pozytywnie. Potwierdzają to również oficjalne statystyki. W przekonaniu Christa urzędnicy BAMF kierują się wykładnią właściwego sądu administracyjnego, aby „sędziowie jak najrzadziej wytykali im błędy”. Wykładnia sądów również jest niejednolita – jak sam mówi: „z tym samym przypadkiem wygrywam w jednym i przegrywam w innym sądzie”⁴⁹.

Trzecim uzasadnieniem zróżnicowanych szans na ochronę w poszczególnych krajach związkowych są panujące w nich nastroje polityczne, które determinują rozstrzygnięcia urzędników BAMF. Dziennikarka wskazuje na badania przeprowadzone na Uniwersytecie w Konstancji pod kierownictwem Geralda Schneidera. Studium obejmujące lata 2010–2015 pokazało, że „szczególnie landy z większą liczbą ataków ksenofobicznych wykazują niższy wskaźnik przyznawania azylu. Oznacza to, że skrajnie prawicowe nastroje w kraju związkowym mogą mieć wpływ na decydentów w oddziałach BAMF”. Nie dlatego, że urzędnicy znajdują się pod czyjąś presją, „ale raczej nieświadomie nie chcą ryzykować pogorszenia sytuacji” – argumentuje Schneider⁵⁰. Również „polityczny kolor” danego kraju związkowego może wpływać na decydentów. Według Schneidera w szczególności polityka rządzącej partii ma wpływ na deportację osób ubiegających się o azyl. W przypadku prowadzenia konserwatywnej polityki azylowej bardziej prawdopodobne będzie, że decyzje

⁴⁸ *Ibidem*; *Unterschiede in den...*, *op.cit.*, s. 4.

⁴⁹ A. Maisch, *op. cit.*

⁵⁰ L. Gaida, *op. cit.*

urzędników będą jej podporządkowane. Potwierdza to Bawaria i jej najsilniejsze ugrupowanie CSU⁵¹.

W maju 2018 r. wybuchł skandal wokół nieprawidłowości w przyznawaniu azylu przez placówkę BAMF w Bremie. Jej kierowniczka, współdziałając z trzema adwokatami, miała bez podstaw prawnych przyznawać azyl osobom z innych krajów związkowych (Dolnej Saksonii i Nadrenii Północnej-Westfalii), pomimo że nie był to właściwy terytorialnie dla nich urząd. W większości wnioskodawcami byli Jazydzi, mówiło się o 1200 przypadkach w okresie między 2013 a 2016 r.⁵² W odpowiedzi na zarzuty minister spraw wewnętrznych Horst Seehofer zamknął na kilka miesięcy bremeński BAMF, powołał dwie niezależne komisje kontrolne w celu zbadania sprawy, odwołał ze stanowiska Juttę Cordt, szefową centrali BAMF, oraz zapowiedział kompleksową jego reformę. Niektórzy dopatrywali się w bremeńskiej aferze, która miała sięgać aż do Berlina, zaangażowania kartelu przestępczego. Atmosfera w wielkiej koalicji stała się napięta – minister Seehofer znalazł się pod presją, a partiom koalicyjnym CDU, CSU i SPD groził spór o prawo azylowe. W 2019 r. sądy administracyjne w Hanowerze i Minden uznały jednak większość zarzutów za nieuzasadnione. Kontrola BAMF wykazała, że spośród 18 tys. pozytywnych decyzji w sprawie azylu tylko 28 zostało uznanych za nieprawidłowe lub bez podstawy prawnej. Centrala w Norymberdze powołała wewnętrzną 68 osobową grupę, która sprawdziła 12 tys. akt i 18 tys. pozytywnych decyzji azylowych wydanych przez placówkę w Bremie między 2006 a 2018 r. Wykazano błędy w 1% rozstrzygnięć, a tym samym Brema wypadła lepiej niż inne oddziały⁵³. We wrześniu 2019 r. bremeńska prokuratura wniosła oskarżenia o 121 przestępstw przeciwko byłej kierowniczce placówki i dwóm innym prawnikom. W latach 2014–2018 oskarżeni mieli nielegalnie chronić swoich klientów przed deportacją lub polepszyć ich status pobytu. Chodzi przede wszystkim o przestępstwa z tytułu prawa azylowego i pobytu, a także przyjmowania i przyznawania korzyści, fałszowania dokumentów i naruszania tajemnic urzędowych⁵⁴.

⁵¹ *Ibidem*.

⁵² Zarzuty dotyczyły przyznania azylu Syryjczykom, którzy zostali już wcześniej zarejestrowani jako uchodźcy w Bułgarii lub nawet otrzymali tam azyl, aby w ten sposób uniemożliwić ich deportację do Bułgarii, oraz Jazydów przybyłych do Niemiec w latach 80. i 90. podających się wówczas za Turków, a od 2015 r. uznanych zgodnie z prawem za uchodźców poprzez okazanie dokumentów poświadczających, że w rzeczywistości są Syryjczykami. Obecnie Syryjczycy nie mogą zostać odesłani z powrotem do ojczyzny; M. Klingst, *Heiße Luft*, „Die Zeit”, 14.08.2019, <https://www.zeit.de/2019/34/asylpolitik-bamf-bremen-bescheide-betrug-fluechtlinge> [dostęp: 25.05.2020].

⁵³ Szerzej zob.: *ibidem*.

⁵⁴ *Landgericht Bremen prüft Anklage gegen frühere Bamf-Chefin*, „Die Zeit”, 12.01.2020, <https://www.zeit.de/politik/deutschland/2020-01/bamf-skandal-landgericht-bremen-anklage-pruefung>; A. Fromm, *Ein Medienskandal?*, „TAZ”, 18.05.2019, <https://taz.de/Nach-dem-Bremer-Bamf-Skandal/!5593166> [dostęp: 25.05.2020].

Do tej pory jednak (stan na październik 2020) sąd krajowy w Bremie nie wyznaczył terminu rozpoczęcia rozprawy głównej⁵⁵.

W sierpniu 2018 r. frakcje koalicji rządzącej Sojusz'90/Zieloni/SPD i Lewica przygotowały projekt uchwały pod obrady *Bremische Bürgerschaft* zatytułowanej *Ratowanie życia ludzkiego nie jest przestępstwem!*⁵⁶. W przyjętej uchwale bremeński parlament potępił każdą kryminalizację udzielania pomocy uchodźcom i migrantom na Morzu Śródziemnym oraz wyraził gotowość przejęcia przez Bremę uratowanych osób. Posłowie opozycyjnej CDU i FDP krytykowali w projekcie uchwały brak odniesienia do zwalczania przyczyn uchodźstwa i przemytu ludzi. Wzywali ponadto do zaangażowania możliwie wielu państw członkowskich UE w przyjęcie i podział uratowanych uchodźców. Z kolei Wściekli Obywatele (*Bürger in Wut*), prawicowe ugrupowanie reprezentowane w bremeńskim parlamencie od 2007 r. przez jednego deputowanego, głosując przeciwko jej zapisom, proponowało m.in. ustanowienie ośrodków (ang. *Refugee Cities*) dla wszystkich uratowanych na Morzu Śródziemnym uchodźców z Afryki Północnej⁵⁷.

Kolonialna przeszłość Bremy

Na tle dyskusji o współczesnych ruchach migracyjnych i uchodźczych ożyła kwestia kolonialnej przeszłości Bremy. Kolonializm stał się motorem rozwoju gospodarczego europejskich mocarstw i jednocześnie symbolem ujarzmienia i wysiedlenia miejscowej ludności, ludobójstwa czy wyzysku ekonomicznego ówczesnych kolonii. Rządy kolonialne były uzasadnione rzekomą wyższością kulturową władców. Rasistowska dyskryminacja Afrykanów, której wciąż nie udało się pokonać, jest zakorzeniona w tym myśleniu. Brema odgrywała kluczową rolę w kolonizacji Niemieckiej Afryki Południowo-Zachodniej. Jako miasto portowe i handlowe była ona ważnym aktorem gospodarczym. Cordula Weißköppel z Instytutu Etnologii i Kulturoznawstwa Uniwersytetu w Bremie zwraca uwagę na konieczność ponownej oceny zaangażowania Bremy w kolonialną przeszłość Niemiec w perspektywie długofalowej. W jej przekonaniu „nie należy postrzegać kolonializmu jako odosobnionego epizodu, ale bardziej

⁵⁵ J. Hinrichs, *Bremer Bamf-Affäre: Anklage schmort weiter*, „Weser Kurier”, 8.10.2020, https://www.weser-kurier.de/bremen/bremen-stadt_artikel,-bremer-bamfaffaere-anklage-schmort-weiter-_arid,1937959.html [dostęp: 24.10.2020].

⁵⁶ *Menschenleben retten ist kein Verbrechen!*, Entschließungsantrag der Fraktionen DIE LINKE, Bündnis 90/Die Grünen und der SPD, Drucksache 19/1792, 24.08.2018, <https://www.bremische-buergerschaft.de/dokumente/wp19/land/drucksache/D19L1792.pdf> [dostęp: 25.05.2020].

⁵⁷ *Bremische Bürgerschaft*, PlPr 19/68 vom 30.08.2018, s. 5620, https://paris.bremische-buergerschaft.de/starweb/paris/servlet.starweb?path=paris/LISSHFL.web&id=PARISDOK-FL&search=DID%3DK-23111&format=LISSH_MoreDokument_Report [dostęp: 25.05.2020].

w powiązaniu z historią Niemiec w Republice Weimarskiej, a następnie okresie nazistowskim [...]”⁵⁸. Weißköppel przywołuje nazwiska bremeńskich kupców – Adolfa Lüderitza czy Heinricha Vogelsanga, którzy początkowo dokonywali „nieformalnej” kolonizacji Afryki Południowej. Ważną rolę odegrali „odnoszący sukcesy właściciele statków, tacy jak Bremer Lloyd, który poszerzył szlaki morskie do Afryki Zachodniej i Południowej, co dało infrastrukturalne podstawy do systematycznego wykorzystywania lokalnej ludności. Bez tych szlaków operacje wojskowe w ówczesnej Niemieckiej Afryce Południowo-Zachodniej nie byłyby możliwe. Za pośrednictwem tej infrastruktury morskiej niezliczona ilość obiektów dziedzictwa kulturowego trafiła do Europy, zasilając do dnia dzisiejszego tamtejsze muzea [...]”. Do śladów bremeńskiej przeszłości kolonialnej należą: „historia handlu bawełną czy lukratywny biznes kawowy. Nie chodzi tylko o porty i firmy żeglugowe, ale także o produkcję przemysłową i to, jak rozwijała się ona po dekolonizacji do dnia dzisiejszego. Mniej znane są: istniejąca w Walle, dzielnicy Bremy fabryka juty, która miała silny wpływ na życie ówczesnych mieszkańców, czy handel wyrobami tytoniowymi – kupcom z Bremy, takim jak Melchers wejście do gospodarki kolonialnej umożliwiło zgromadzenie pierwszych bogactw”⁵⁹.

W niechlubną przeszłość Bremy wpisuje się – uznawane za pierwsze w XX w. – ludobójstwo Herero i Nama w Namibii. W latach 1904–1908 w ówczesnej kolonii Cesarstwa Niemieckiego – Niemieckiej Afryce Południowo-Zachodniej wojska kolonialne pod dowództwem generała Lothara von Trotha krwawo stłumiły powstanie ludów Herero i Nama, protestujących przeciwko okupacji kolonialnej i przymusowym wysiedleniom ze swoich terenów. Ofiarą polityki eksterminacji generała von Trotha padło ok. 65 tys. Herero i 10 tys. Namów, tysiące wysłano do obozów koncentracyjnych lub wysiedlono. Kolonia została nabyta na mocy nieuczciwej umowy przez bremeńskiego kupca Alfreda Lüderitza w 1884 r. i objęta ochroną Cesarstwa Niemieckiego przez kanclerza Otto von Bismarcka. Po utracie kolonii szczególnie neokolonialne kręgi w Bremie domagały się ich przywrócenia. Wyrazem tych dążeń było wzniesienie w 1932 r. „Słonia”, pomnika ku czci poległych w koloniach niemieckich żołnierzy. Dziś jest on określany jako „pomnik antykolonializmu”, upamiętniający ofiary kolonializmu. W latach narodowego socjalizmu Brema nosiła tytuł „miasta kolonii” (*Stadt der Kolonien*). Od 2015 r. rząd federalny prowadzi z rządem Namibii dialog dotyczący rozliczenia się z kolonialną przeszłością. Na początku 2017 r. przedstawiciele Hereo i Nama wniesli sprawę przeciwko

⁵⁸ S. Bilanceri, *Forscherin: Bremen muss seine Kolonialgeschichte besser aufarbeiten*, Butten un Binnen, 11.08.2019, <https://www.butenunbinnen.de/nachrichten/politik/aufarbeitung-deutscher-kolonialen-geschichte-bremen-namibia-herero-100.html> [dostęp: 26.05.2020].

⁵⁹ *Ibidem*.

rządowi RFN do sądu w Nowym Jorku, domagając się odszkodowań w wysokości 50 mld euro; rząd Namibii domaga się tylko połowy tej kwoty⁶⁰.

Brema już od 1970 r. jest zaangażowana w dialog na temat odpowiedzialności wynikającej z kolonialnej historii. Niemniej na fali bieżących wydarzeń w lutym 2016 r. bremeński parlament przyjął wniosek frakcji Sojusz '90/Zieloni i SPD zatytułowany „Bremeńska koncepcja pamięci o kolonializmie”⁶¹. Ma on na celu ponowną ocenę roli Bremy w polityce kolonializmu i jego konsekwencjach do dnia dzisiejszego, a także włączenie tej wiedzy do polityki edukacyjnej i kulturowej Bremy. W debacie nad wnioskiem pojawiły się głosy ustanowienia przy współpracy z Landową Centralą Kształcenia Politycznego (Landeszentrale für politische Bildung) sieci wspierającej inicjatywy i projekty, zrzeszającej różne podmioty i przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego. W grudniu 2016 r. zapowiedziany dialog oficjalnie zainaugurowała publiczna dyskusja⁶².

Podsumowanie

Badania opinii publicznej ARD *Deutschlandtrend* ze stycznia 2020 r. pokazują, że społeczeństwo niemieckie jest podzielone wokół kwestii przyjmowania dalszych uchodźców – 42% badanych uważało, że ich liczba może być taka jak obecnie, 40% – mniejsza, tylko 11% było zdania, że należałoby przyjąć ich więcej⁶³. To że idealizm kultury otwartości wobec dużej liczby uchodźców latem 2015 r. przeciążył lokalną społeczność, pokazuje bliższe spojrzenie na próby rozwiązania najpilniejszych kwestii dotyczących zakwaterowania, opieki zdrowotnej, edukacji czy zatrudnienia. Zaangażowanie na rzecz szeroko zakreślonej integracji, przeciwdziałanie dyskryminacji, rasizmowi i przestępczości wśród nieletnich uchodźców, czy zainicjowanie rozliczenia się z postkolonialną przeszłością stawiają wysoko poprzeczkę dla lokalnej społeczności, która często na-

⁶⁰ Zob. M. Schwikowski, *Reparacje za kolonializm. Gra na zwłokę*, „Deutsche Welle”, 15.10.2017, <https://www.dw.com/pl/reparacje-za-kolonializm-gra-na-zw%C5%82ok%C4%99/a-40959633>; E. Stasik, *Ludobójstwo w Namibii. Herero i Nama nadal chcą postawić Niemcy przed sądem*, „Deutsche Welle”, 26.01.2018, <https://www.dw.com/pl/ludob%C3%B3jstwo-w-namibii-herero-i-nama-nadal-cha%C4%85-postawi%C4%87-niemcy-przed-s%C4%85d/a-42325617> [dostęp: 26.05.2020].

⁶¹ *Bremisches Erinnerungskonzept Kolonialismus*, Bremische Bürgerschaft, Stadtbürgerschaft, Antrag der Fraktionen Bündnis 90/Die Grünen und der SPD, in der Bremischen Bürgerschaft, Drucksache 19/107 S, 16.02.2016, <https://paris.bremische-buergerschaft.de/starweb/paris/servlet.starweb> [dostęp: 26.05.2020].

⁶² Freie Hansestadt Bremen. Der Senator für Kultur, Bremens Rolle im Kolonialismus und die Folgen, <https://www.kultur.bremen.de/service/kolonialismus-13508> [dostęp: 26.05.2020].

⁶³ ARD-DeutschlandTrend, *Flüchtlingspolitik bleibt umstritten*, tagesschau.de, 24.01.2020, <https://www.tagesschau.de/inland/deutschlandtrend-2073.html>; H. Mehlig, *Bürger über Zahl der aufzunehmenden Flüchtlinge gespalten*, „Weser Kurier”, 24.01.2020, https://www.weser-kurier.de/deutschland-welt/deutschland-welt-vermisches_artikel,-buerger-ueber-zahl-der-aufzunehmenden-fluechtlinge-gespalten-_arid,1892112.html [dostęp: 26.05.2020].

potyka nowe pojawiające się przeszkody. Są nimi: standardy ochrony w związku ze wzrostem liczby zakażonych koronawirusem w ośrodkach dla uchodźców i związane z tym protesty, kontrowersyjny sposób ustalania wieku młodocianych uchodźców bez dokumentów czy protesty w przypadku przenoszenia ich w asyście policji i w kajdankach do placówek w innych landach⁶⁴. Trudno nie zgodzić się ze stwierdzeniem bremeńskiej poseł Bundestagu Marieluise Beck (Sojusz '90/Zieloni), że „politykę kreuje sposób postrzegania rzeczywistości”⁶⁵.

Niemniej Brema pozostaje krajem związkowym otwartym na uchodźców, w którym w większym stopniu liberalna polityka rządzących wyraża interesy wielokulturowego społeczeństwa. Odzwierciedlają to wypracowywane i wdrażane przez rządzących i organizacje pozarządowe koncepcje stwarzające szanse na integrację uchodźców w społecznościach lokalnych. Na fali wydarzeń związanych z masową migracją powróciła kwestia odpowiedzialności Bremy za kolonialną przeszłość. Doświadczenia kryzysu, skandal azylowy, który początkowo wstrząsnął republiką, a w rezultacie uwidocznił sprawne działanie urzędu w sytuacji ekstremalnego przeciążenia, co prawda osłabił pozostającą od ponad siedemdziesięciu lat u władzy SPD⁶⁶, która w wyborach do parlamentu krajowego w 2019 r. zajęła drugie (24,5% głosów) po CDU (26,5%) miejsce, ale jednak nie przeszkodził kontynuacji zakorzenionych w tradycji silnie lewicowych, socjaldemokratycznych rządów i powstaniu koalicji SPD, Zielonych i Lewicy na lata 2019–2023.

Obecnie w Bremie funkcjonuje 27 przejściowych ośrodków dla uchodźców, dysponujących 3400 miejscami. Instytucje odpowiedzialne za ich zakwaterowanie i opiekę dobrze oceniają swoje przygotowanie do przyjęcia nawet większej ich liczby niż wynika to z klucza Königsteiner (w 2019 r. było to 1191 osób). Co roku do Bremy przybywa nawet dwa, trzy razy tyle osób, które trafiają do miejsc w innych krajach związkowych. Uchwała *Bremische Bürgerschaft* Ratowanie życia ludzkiego nie jest przestępstwem! z sierpnia 2018 r., której śladem poszły liczne gminy, przyczyniła się do powstania związku „Miast bezpiecznych

⁶⁴ Zob. A. Götz, *Senatorin bittet um Zeit*, „TAZ”, 5.05.2020, <https://taz.de/Dramatische-Lage-in-Fluechtlingsheim/!5679862/>; L. Drügemöller, *Protest gegen innere Mission*, „TAZ”, 5.02.2020, <https://taz.de/Umgang-mit-minderjaehrigen-Gefluechteten/!5658002> [dostęp: 26.05.2020].

⁶⁵ Heinrich-Böll-Stiftung, *Wie schaffen die das?*, <https://www.boell.de/de/fluechtlingspolitik-bremen> [dostęp: 22.05.2020].

⁶⁶ W Bremie od 1946 r. nieprzerwanie urząd burmistrza i zarazem przewodniczącego krajowego rządu sprawuje przedstawiciel SPD, a SPD jako najsilniejsza partia w parlamencie krajowym współtworzy krajowy rząd. W wyborach 26 maja 2019 r. pierwszy raz w historii powojennych Niemiec CDU zyskała przewagę nad SPD. Od 15 sierpnia 2019 r. na czele rządu koalicji SPD, Zielonych i Lewicy stoi wybrany większością głosów (47 głosów za, 35 przeciw na 82 wszystkich oddanych głosów) polityk SPD Andrea Bovenschulte. *Bovenschulte zu Bremens Bürgermeister gewählt*, „Der Spiegel”, 15.08.2019, <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/bremen-andreas-bovenschulte-zum-buergermeister-gewaehlt-a-1282078.html>; *Bremen ist eine Stadt extremer Gegensätze*, „Der Tagesspiegel”, 25.05.2019, <https://www.tagesspiegel.de/politik/nach-73-jahren-spd-regierung-bremen-ist-eine-stadt-extremer-gegensaetze/24375976.html> [dostęp: 25.05.2020].

portów” w Berlinie. Już ok. 120 niemieckich gmin przyłączyło się do tej inicjatywy⁶⁷. W styczniu 2020 r. bremeński parlament przegłosował wniosek frakcji rządowych SPD, Zielonych i Lewicy o gotowości przyjęcia co najmniej 20 nieletnich uchodźców z greckich obozów, którzy trafili tam bez opieki dorosłych. Senator ds. wewnętrznych Ulrich Mäurer (SPD) odniósł się do sytuacji w tamtejszych ośrodkach, określając panujące tam warunki jako niehumanitarne, katastrofalne, będące wstydem dla Unii Europejskiej⁶⁸.

Bibliografia

- ARD-DeutschlandTrend, *Flüchtlingspolitik bleibt umstritten*, tagesschau.de, 24.01.2020, <https://www.tagesschau.de/inland/deutschlandtrend-2073.html> [dostęp: 26.05.2020].
- BAMF, „Aktuelle Zahlen”, April 2020, <https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Statistik/AsylinZahlen/aktuelle-zahlen-april-2020.html?nn=284722> [dostęp: 25.05.2020].
- BAMF, *Das Bundesamt in Zahlen 2015; Asyl, Migration und Integration*, 2016.
- Beabsichtigte und unbeabsichtigte Auswirkungen des Betäubungsmittelrechts überprüfen*, Deutscher Bundestag, Drucksache 18/13436, 25.11.2016.
- „Bevölkerungsstand im Land Bremen” 2020, Quartal 1, https://www.statistik.bremen.de/publikationen/statistische_berichte/bevoelkerung-11545 [dostęp: 24.10.2020].
- Bilanceri S., *Forscherin: Bremen muss seine Kolonialgeschichte besser aufarbeiten*, Buten un Binnen, 11.08.2019, <https://www.butenunbinnen.de/nachrichten/politik/aufarbeitung-deutscher-kolonialen-geschichte-bremen-namibia-herero-100.html> [dostęp: 26.05.2020].
- Bovenschulte zu Bremens Bürgermeister gewählt, „Der Spiegel”, 15.08.2019, <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/bremen-andreas-bovenschulte-zum-buergermeister-gewahlt-a-1282078.html> [dostęp: 25.05.2020].
- Böll S., Brinkbäumer K., Sauga M., „Es muss auch ein kultureller Kampf werden”; *Gespräch mit Sigmar Gabriel*, „Spiegel”, 7.01.2017, <https://www.spiegel.de/spiegel/sigmar-gabriel-ueber-das-spd-konzept-fuer-den-bundestagswahlkampf-a-1128910.html> [dostęp: 20.05.2020].
- Bremen ist eine Stadt extremer Gegensätze*, „Der Tagesspiegel”, 25.05.2019, <https://www.tagesspiegel.de/politik/nach-73-jahren-spd-regierung-bremen-ist-eine-stadt-extremer-gegensaeetze/24375976.html> [dostęp: 25.05.2020].
- Bremen will 20 minderjährige unbegleitete Flüchtlinge aufnehmen*, Buten un Binnen, 29.01.2020, <https://www.butenunbinnen.de/nachrichten/politik/minderjaehrige-fluechtlinge-aufnahme-bremen-100.html> [dostęp: 26.05.2020].

⁶⁷ Oprócz Bremy region ten obejmuje Osterholz-Scharmbeck, Samtgemeinde Thedinghausen, Syke, Weyhe i Oldenburg; T. Thalmann, *Bremen ist vorbereitet auf mehr Flüchtlinge*, „Weser Kurier”, 15.01.2020, https://www.weser-kurier.de/bremen/bremen-stadt_artikel,-bremen-ist-vorbereitet-auf-mehr-fluechtlinge-_arid,1889643.html [dostęp: 26.05.2020].

⁶⁸ Za przyjęciem wniosku głosował również poseł AfD; *Bremen will 20 minderjährige unbegleitete Flüchtlinge aufnehmen*, Buten un Binnen, 29.01.2020, <https://www.butenunbinnen.de/nachrichten/politik/minderjaehrige-fluechtlinge-aufnahme-bremen-100.html> [dostęp: 26.05.2020].

- Bremen, Die Zusammensetzung des Senats, <https://landesportal.bremen.de/senat/zusammensetzung-des-senats> [dostep: 25.05.2020].
- Bremen, <https://landesportal.bremen.de/buergerschaft> [dostep: 25.05.2020].
- Bremens Ruf als weltoffene Stadt und die Realität der Notunterkünfte*, Heinrich-Böll-Stiftung, <https://www.boell.de/de/2015/12/12/bremens-ruf-als-weltoffene-stadt-und-die-realitaet-der-notunterkuenfte> [dostep: 25.05.2020].
- Bremische Bürgerschaft, PIPr 19/68 vom 30.08.2018, https://paris.bremische-buergerschaft.de/starweb/paris/servlet.starweb?path=paris/LISSHFL.web&id=PARISDOK-FL&search=DID%3DK-23111&format=LISSH_MoreDokument_Report [dostep: 25.05.2020].
- Bremisches Erinnerungskonzept Kolonialismus*, Bremische Bürgerschaft, Stadtbürgerschaft, Antrag der Fraktionen Bündnis 90/Die Grünen und der SPD, in der Bremischen Bürgerschaft, Drucksache 19/107 S, 16.02.2016, <https://paris.bremische-buergerschaft.de/starweb/paris/servlet.starweb> [dostep: 26.05.2020].
- Bundeszentrale für politische Bildung, Asyl, 1.04.2018, <https://www.bpb.de/nachschlagen/zahlen-und-fakten/soziale-situation-in-deutschland/61634/asyl> [dostep: 20.05.2020].
- Bundeszentrale für politische Bildung, Asylbedingte Kosten und Ausgaben, 15.10.2019, <https://www.bpb.de/gesellschaft/migration/flucht/zahlen-zu-asyl/265776/kosten-und-ausgaben> [dostep: 25.05.2020].
- Bundeszentrale für politische Bildung, Ausländische Bevölkerung nach Bundesländern, 1.04.2018, <https://www.bpb.de/nachschlagen/zahlen-und-fakten/soziale-situation-in-deutschland/61625/auslaendische-bevoelkerung-nach-bundeslaendern> [dostep: 25.05.2020].
- Bundeszentrale für politische Bildung, Demografie von Asylsuchenden in Deutschland, 24.08.2020, <https://www.bpb.de/gesellschaft/migration/flucht/zahlen-zu-asyl/265710/demografie> [dostep: 7.09.2020].
- Bundeszentrale für politische Bildung, Migrationspolitik – April 2020, 15.05.2020, <https://www.bpb.de/gesellschaft/migration/flucht/309773/migrationspolitik-april-2020> [dostep: 22.05.2020].
- Die „umf“ – unbegleitete minderjährige Flüchtlinge*, Heinrich-Böll-Stiftung, <https://www.boell.de/de/2015/12/12/die-umf-unbegleitete-minderjaehrige-fluechtlinge> [dostep: 25.05.2020].
- DIHK, *Integration von Flüchtlingen in Ausbildung und Beschäftigung. Leitfaden für Unternehmen*, Deutscher Industrie- und Handelskammertag e. V., Februar 2017.
- Drügemöller L., *Protest gegen innere Mission*, “TAZ”, 5.02.2020, <https://taz.de/Umgang-mit-minderjaehrigen-Gefluechteten/!5658002/> [dostep: 26.05.2020]
- Erstverteilung der Asylsuchenden (EASY)*, BAMF, 14.11.2019, <https://www.bamf.de/DE/Themen/AsylFluechtlingsschutz/AblaufAsylverfahrens/Erstverteilung/erstverteilung-node.html> [dostep: 22.05.2020].
- Flüchtlinge in Wirtschaft und Gesellschaft integrieren*, Handelskammer Bremen – IHK für Bremen und Bremerhaven, <https://www.handelskammer-bremen.de/ausbildung-und-weiterbildung/ausbildung-fluechtlinge/resolution-fluechtlinge-2778366> [dostep: 26.05.2020].
- Flüchtlingspolitik in Bremen – der Steckbrief, Heinrich-Böll-Stiftung, <https://www.boell.de/de/2016/01/09/fluechtlingspolitik-bremen-der-steckbrief> [dostep: 25.05.2020].

- Freie Hansestadt Bremen. Der Senator für Kultur, Bremens Rolle im Kolonialismus und die Folgen, <https://www.kultur.bremen.de/service/kolonialismus-13508> [dostęp: 26.05.2020].
- Freie Hansestadt Bremen. Senatorin für Soziales, Jugend, Integration und Sport, <https://www.soziales.bremen.de/> [dostęp: 25.05.2020].
- Fromm A., *Ein Medienskandal?*, „TAZ”, 18.05.2019, <https://taz.de/Nach-dem-Bremer-Bamf-Skandal/!5593166/> [dostęp: 25.05.2020].
- Gaida L., *Warum viele Flüchtlinge in Bremen höhere Asyl-Chancen haben als in Bayern*, „Focus”, 13.10.2017, https://www.focus.de/politik/deutschland/schutzquote-warum-viele-fluechtlinge-in-bremen-hoehere-asyl-chancen-haben-als-in-bayern_id_7713359.html [dostęp: 25.05.2020].
- Götz A., *Senatorin bittet um Zeit*, „TAZ”, 5.05.2020, <https://taz.de/Dramatische-Lage-in-Fluechtlingsheim/!5679862/> [dostęp: 26.05.2020].
- Große P., *Deutschland und die Flüchtlinge: Wie 2015 das Land veränderte*, „Deutsche Welle”, 11.02.2019, <https://www.dw.com/de/deutschland-und-die-fl%C3%BChtlinge-wie-2015-das-land-ver%C3%A4nderte/a-47459712> [dostęp: 22.05.2020].
- Heinrich-Böll-Stiftung, Flüchtlinge wollen deutsch lernen und studieren, <https://www.boell.de/de/2015/12/12/fluechtlinge-wollen-deutsch-lernen-und-studieren> [dostęp: 25.05.2020].
- Heinrich-Böll-Stiftung, Wie schaffen die das?, <https://www.boell.de/de/fluechtlingspolitik-bremen> [dostęp: 22.05.2020].
- Hinrichs J., *Bremer Bamf-Affäre: Anklage schmort weiter*, „Weser Kurier”, 8.10.2020, https://www.weser-kurier.de/bremen/bremen-stadt_artikel,-bremer-bamfaffaere-anklage-schmort-weiter-_arid,1937959.html [dostęp: 24.10.2020].
- Institut der deutschen Wirtschaft Köln, *Flüchtlinge regional besser verteilen Ausgangslage und Ansatzpunkte für einen neuen Verteilungsmechanismus*, Köln, 24.02.2016.
- Klingst M., *Heiße Luft*, „Die Zeit”, 14.08.2019, <https://www.zeit.de/2019/34/asylpolitik-bamf-bremen-bescheide-betrug-fluechtlinge> [dostęp: 25.05.2020].
- Klöpffer A., *Alleine in der Schule*, „TAZ”, 24.01.2018, <https://taz.de/Umstrittenes-Projekt-fuer-Gefluechtete/!5476052/> [dostęp: 25.05.2020].
- Landgericht Bremen prüft Anklage gegen frühere Bamf-Chefin, „Die Zeit”, 12.01.2020, <https://www.zeit.de/politik/deutschland/2020-01/bamf-skandal-landgericht-bremen-anklage-pruefung> [dostęp: 25.05.2020].
- Lange Haftstrafen für Totschlag an 15-jährigem Syrer, „Der Spiegel”, 8.04.2019, <https://www.spiegel.de/panorama/justiz/bremen-15-jaehriger-syrer-totgepruegelt-lange-haftstrafen-verhaengt-a-1261813.html> [dostęp: 26.05.2020].
- Maisch A., *So unterschiedlich bewerten die Länder Asylanträge*, „Die Welt”, 17.01.2015, <https://www.welt.de/politik/deutschland/article136479315/So-unterschiedlich-bewerten-die-Laender-Asylantraege.html> [dostęp: 25.05.2020].
- Matthiesen N., *Krise ohne Grenzen. Hintergründe und Kollateralschäden deutscher Flüchtlingspolitik*, Verlag Tredition, Hamburg 2017.
- Mehlig H., *Bürger über Zahl der aufzunehmenden Flüchtlinge gespalten*, „Weser Kurier”, 24.01.2020, https://www.weser-kurier.de/deutschland-welt/deutschland-welt-vermishtes_artikel,-buerger-ueber-zahl-der-aufzunehmenden-fluechtlinge-gespalten-_arid,1892112.html [dostęp: 26.05.2020].

- Menschenleben retten ist kein Verbrechen!*, Entschließungsantrag der Fraktionen DIE LINKE, Bündnis 90/Die Grünen und der SPD, Drucksache 19/1792, 24.08.2018, <https://www.bremische-buergerschaft.de/dokumente/wp19/land/drucksache/D19L1792.pdf> [dostęp: 25.05.2020].
- Oltmer J., *Globale Migration. Geschichte und Gegenwart*, 3. Edition, Bundeszentrale für Politische Bildung, Bonn 2016.
- Paterek A., *Między humanitaryzmem a zagrożeniem – dyskusje wokół sekurytyzacji migracji na przykładzie Niemiec*, [w:] *Bezpieczeństwo, prawa człowieka, stosunki międzynarodowe*, t. 2, red. nauk. M. Malczyńska-Biały, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2019.
- Schwikowski M., *Reparacje za kolonializm. Gra na zwłokę*, „Deutsche Welle”, 15.10.2017, <https://www.dw.com/pl/reparacje-za-kolonializm-gra-na-zw%C5%82ok%C4%99/a-40959633> [dostęp: 26.05.2020].
- SPD, Bündnis 90/Die Grünen, Die Linke, *Vereinbarung zur Zusammenarbeit in einer Regierungskoalition für die 20. Wahlperiode der Bremischen Bürgerschaft 2019–2023*, Bremen, 13.08.2019.
- SPD, Bündnis 90/Die Grünen, *Vereinbarung zur Zusammenarbeit in einer Regierungskoalition für die 19. Wahlperiode der Bremischen Bürgerschaft 2015–2019*, Bremen, 13.07.2015.
- Stasik E., *Ludobójstwo w Namibii. Herero i Nama nadal chcą postawić Niemcy przed sąd*, „Deutsche Welle”, 26.01.2018, <https://www.dw.com/pl/ludob%C3%B3jstwo-w-namibii-herero-i-nama-nadal- chc%C4%85-postawi%C4%87-niemcy-przed-s%C4%85d/a-42325617> [dostęp: 26.05.2020].
- Stasik E., *Niemcy: Sterowana migracja zarobkowa zamiast wniosków o azyl*, „Deutsche Welle”, 25.10.2016, <https://www.dw.com/pl/niemcy-sterowana-migracja-zarobkowa-zamiast-wniosk%C3%B3w-o-azyl/a-36150983> [dostęp: 22.05.2020].
- Statistisches Bundesamt (Destatis), 2020, <https://www.destatis.de> [dostęp: 26.05.2020].
- Statistisches Bundesamt (Destatis), 2020, stand: 24.05.2020, <https://www-genesis.destatis.de/genesis/online?operation=previous&levelindex=4&levelid=1590356904573&levelid=1590356677044&step=3#abreadcrumb> [dostęp: 25.05.2020].
- Statistisches Bundesamt (Destatis), Asylbewerberleistungen, Bruttoausgaben, Einnahmen und Nettoausgaben nach Bundesländern und im Zeitvergleich, <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Soziales/Asylbewerberleistungen/Tabellen/liste-ausgaben-einnahmen-ew.html> [dostęp: 25.05.2020].
- Thalmann T., *Bremen ist vorbereitet auf mehr Flüchtlinge*, „Weser Kurier”, 15.01.2020, https://www.weser-kurier.de/bremen/bremen-stadt_artikel,-bremen-ist-vorbereitet-auf-mehr-fluechtlinge-_arid,1889643.html [dostęp: 26.05.2020].
- Thöle L., *Ausbildung droht Abschiebung*, „TAZ”, 29.11.2017, <https://taz.de/Junge-Ge-fluechtete-unter-Zugzwang/!5463574/> listopad 2017 [dostęp: 26.05.2020].
- Unterschiede in den Bundesländern in der Asylentscheidungspraxis des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge*, Deutscher Bundestag, Drucksache 18/13670, 9.10.2017.
- Verordnung über die Beschäftigung von Ausländerinnen und Ausländern (Beschäftigungsverordnung - BeschV), § 26 Beschäftigung bestimmter Staatsangehöriger, https://www.gesetze-im-internet.de/beschv_2013/_26.html [dostęp: 20.05.2020].
- Wolschner K., *Container machen Schule*, „TAZ”, 6.02.2018, <https://taz.de/Bremen-ist-von-Gefluechteten-ueberrascht/!5479669/> [dostęp: 25.05.2020].

German Refugee Policy: The Free Hanseatic City of Bremen Experience

This paper investigates the response of local government and civil society to the refugee crisis in the city-state of Bremen. Liberal asylum policy, the migrant-friendly multicultural agenda is particularly shaped by the strong leftist, social-democratic tradition in this city state. The focus on The Free Hanseatic City of Bremen reflects the wide range of roles that it is playing as a large immigration community and a preferred destination for asylum-seekers, as well as Germany's former colonial hub. The article finds that the special role played by local city government in emergency response and long-term integration requires new policy reforms and institutional practices. Despite the enormity of the crisis and the scale of expenditures, Bremen has shown the ability to learn from mistakes and to innovate.

Key words: refugees, Germany, Bremen, refugee policy, asylum, Germany's federal states, the Federal Agency for Migration and Refugees

Niemiecka polityka wobec uchodźców na przykładzie kraju związkowego Wolnego Hanzeatyckiego Miasta Brema

Artykuł analizuje reakcję władz lokalnych i społeczeństwa obywatelskiego na kryzys uchodźczy na poziomie Bremy, niemieckiego miasta na prawach kraju związkowego. Liberalna polityka azylowa – wielokulturowa agenda przyjazna migrantom kształtowana jest przez silną lewicową, socjaldemokratyczną tradycję tego landu. Skupienie się na Wolnym Hanzeatyckim Mieście Brema wynika z szerokiego zakresu ról, jakie odgrywa ono jako duża społeczność imigracyjna i preferowane miejsce pobytu dla osób ubiegających się o azyl, a także w przeszłości kolonialny ośrodek Niemiec. W artykule wysuwa się konkluzję, że szczególna rola, jaką odgrywają władze lokalne w reagowaniu kryzysowym i długofalowej integracji, wymaga nowych reform i praktyk instytucjonalnych. Pomimo ogromu kryzysu i skali wydatków Brema wykazała się umiejętnością uczenia się na błędach i wprowadzania innowacji.

Słowa kluczowe: uchodźcy, Niemcy, Brema, polityka wobec uchodźców, azyl, niemieckie kraje związkowe, Federalny Urząd ds. Migracji i Uchodźców

Aleksandra Kruk

dr hab., Uniwersytet Zielonogórski

ORCID: 0000-0002-7545-941X

SPRAWY AFRYKI NA MONACHIJSKIEJ KONFERENCJI BEZPIECZEŃSTWA (2015–2019)

Wprowadzenie

Międzynarodowe konferencje ds. bezpieczeństwa mają długą tradycję, a ich skuteczność często była poddawana krytyce. Mimo że spotkania aktorów międzynarodowych nie zawsze prowadziły do rozwiązywania konfliktów, wskazuje się, że stanowiły one wyraz działalności dyplomatycznej. Podczas ich trwania możliwe były rozmowy dotyczące aktualnych wyzwań i przewyższania zagrożeń. Konferencje pełniły rolę forum wymiany poglądów i arenę umożliwiającą kontaktowanie się *ad hoc* lub zgodnie z kalendarzami prac państw, organizacji międzynarodowych i innych instytucji. Obok popularnych konferencji Organizacji Narodów Zjednoczonych czy Organizacji Paktu Północnoatlantyckiego, na uwagę zasługuje odbywająca się co roku Monachijska Konferencja Bezpieczeństwa (Munich Security Conference, MSC) organizowana od 1963 r. Zapoczątkowane podczas zimnej wojny spotkania w stolicy Bawarii stały się papierkiem lakmusowym relacji transatlantyckich i nieformalną płaszczyzną artykułowania niemieckich interesów na arenie międzynarodowej.

Niestety, początkowo bezpieczeństwo Afryki było marginalnie postrzegane na monachijskich konferencjach, ponieważ kontynent ten był traktowany

jako odległe terytorium rywalizacji potęg, w XX w. nazywany Trzecim Światem. Organizatorzy konferencji – Horst Teltschik, a później Wolfgang Ischinger – wprowadzili stopniowo sprawy afrykańskie do programu spotkań (pierwszy organizator konferencji – Ewald von Kleist – zainteresowany był przede wszystkim obszarem relacji transatlantyckich). Pierwotnie panele dotyczące sytuacji w Afryce nie były dyskusjami plenarnymi, tylko odbywały się w wąskim eksperckim gronie. W ich organizowaniu ważną rolę odegrało Niemieckie Towarzystwo Współpracy Międzynarodowej (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit). Z czasem pojawiły się one w głównym programie oraz w programach zespołów pracujących w ciągu roku, np. na spotkaniach grup wiodących, które organizowano poza Monachium – w 2016 r. eksperci obradowali w Addis Abebie, a w 2019 r. w Kairze. Przełomową cezurą w monachijskich dyskusjach dotyczących Afryki był początek Arabskiej Wiosny, a w konsekwencji destabilizacja sytuacji w Afryce Północnej i na Bliskim Wschodzie. Kolejnym istotnym wyzwaniem, który sprowokował rozmowy o sytuacji w Afryce był kryzys migracyjny po 2015 r.

Celem artykułu było zbadanie, w jakim zakresie monachijskie konferencje ds. bezpieczeństwa przyczyniły się do przedyskutowania i wytyczenia drogi dla reform państw afrykańskich. Czy stały się platformą informowania o zagrożeniach bezpieczeństwa na kontynencie afrykańskim? Narzędzie analizy stanowiły przede wszystkim raporty i dane opracowane przez ośrodki naukowe i eksperckie, informacje udostępnione przez przedstawicieli regionalnych organizacji międzynarodowych w Afryce oraz dane ze stron MSC. Ponadto analizie poddano monografie i artykuły prasowe dotyczące wyzwań i zagrożeń w obszarze bezpieczeństwa na kontynencie afrykańskim.

Raporty

Od 2015 r. w raportach konferencji monachijskiej zaczęto intensywniej wskazywać na problemy Afryki. Wynikało to zarówno z oceny sytuacji wewnątrz Czarного Kontynentu, jak i świadomości skali wpływów globalizacji, narastających oddziaływań i zależności między Afryką a innymi kontynentami. MSC tworzyła raporty eksperckie, które uwzględniały sytuację Afryki, m.in.:

- *Collapsing Order, Reluctant Guardians?* (2015 r.);
- *Boundless Crises, Reckless Spoilers, Helpless Guardians* (2016 r.);
- *Post-Truth, Post-West, Post-Order?* (2017 r.);
- *To the Brink and Back* (2018 r.);
- *The Great Puzzle: Who will Pick Up the Pieces* (2019 r.);
- *Westlessness* (2020 r.), a także
- *Cooperating Across Borders: Tackling Illicit Flows*, Transnational Security Report z 2019 r.

W 2020 r. podczas MSC analizowano raport Fundacji Hannsa Seidla i Instytutu Badań nad Bezpieczeństwem w Pretorii, który wskazywał na pogorszenie sytuacji w państwach grupy G5 (Niger, Czad, Burkina Faso, Mali, Mauretania). Ponadto ocenom poddawane były raporty: Klubu Sahelu i Afryki Zachodniej (Sahel and West Africa Club, SWAC), organizacji non-profit Save the Children, raport MSC *Cooperating Across Border: Tackling Illicit Flows*, czy raporty Amnesty International. Badanie dokumentów dotyczących Afryki, które były prezentowane w Monachium, wymagało uwzględnienia wielu podejść badawczych, m.in. teorii: integracji, regionalnych konfliktów bezpieczeństwa, upodmiotowienia, czy feministycznej teorii stosunków międzynarodowych¹. Teorie integracyjne pozwalały na dostrzeżenie wkładu afrykańskich organizacji regionalnych (np. Unii Afrykańskiej, państw Grupy Sahelu) w przedstawianie celów politycznych i gospodarczych państw afrykańskich na forum MSC. Teoria regionalnych konfliktów umożliwiała zrozumienie odmienności sytuacji regionów Afryki (np. w Rogu Afryki, czy na obszarze Sahelu) oraz zależności między państwami należącymi do konkretnych regionów. Teorie upodmiotowienia były użyteczne podczas analizy polityki rozwojowej w Afryce i wielu zagrożeń występujących na kontynencie, np. biedy, bezrobocia, gwałtownej urbanizacji, migracji ludności oraz następstw wynikających z powyższych zagrożeń. Problemem Afryki są nielegalne przepływy osób, pieniędzy, dóbr materialnych i danych, co tworzy mechanizmy korupcyjnego i przyczynia się do rozwijania przestępczości. Nielegalny transfer broni, narkotyków, dzikich zwierząt, dóbr naturalnych, przemycanie i handlowanie ludźmi, finansowanie działań terrorystycznych i *hacking* to przykłady przestępstw wobec których podejmowano programy naprawcze z udziałem afrykańskich organizacji regionalnych². Feministyczna teoria stosunków międzynarodowych była przydatna podczas analizy roli afrykańskich liderów ze świata polityki w dyskusjach podczas MSC. Afrykańskie kobiety przede wszystkim podejmowały się w Monachium wyjaśniania zagadnień dotyczących sytuacji kobiet i dzieci oraz walki z patologiami życia społecznego, np. korupcją. Przedstawiały opinie i raporty organizacji do których należały oraz instytucji, w których działały.

W rankingu dziesięciu największych światowych niebezpieczeństw, który zaprezentowano w raporcie MSC w 2017 r. wymienione zostało jedno państwo afrykańskie – Republika Południowej Afryki (dziesiąta pozycja). Autorzy wyrażali obawy wobec działań rządów prezydenta Jacoba Zumy, którego przywództwo dobiegało końca. W 2018 r. raport MSC ostrzegał przed pogłębiającymi się zagrożeniami terrorystycznymi w Afryce, głównie ze strony Al-Shabaab i Al-Kaidy. Kolejny raport wskazując na światowe ogniska zapalne zalecał obserwowanie

¹ R. Tetzlaff, *Afrika. Eine Einführung in Geschichte, Politik und Gesellschaft*, Springer VS, Wiesbaden 2018, s. 19–58.

² MSC, *Cooperating Across Borders: Tackling Illicit Flows*, Transnational Security Report, 2019, s. 10–19.

sytuacji w Nigerii, Południowym Sudanie i Kamerunie (odpowiednio szóste, siódme i ósme miejsce). Obawy przed zaostrzeniem sytuacji w Nigerii wiązały się z zaplanowanymi w 2019 r. wyborami prezydenckimi i parlamentarnymi. O prezydenturę rywalizowali sprawujący od 2015 r. władzę prezydent Muhammadu Buhari i biznesmen Atiku Abubakar. Sytuacja w bogatej w ropę naftową i niestabilnej z powodu zagrożeń terrorystycznych Nigerii wymagała zdaniem ekspertów szczególnej uwagi. W raporcie z 2019 r. wskazywano na konsekwencje walki o władzę w Południowym Sudanie. Choć prezydent Salva Kiir i jego główny rywal Riek Machar podpisali w 2018 r. porozumienie pokojowe, obawy przed eskalacją konfliktu nie ustawały. Kryzys kameruński wynikał z separatystycznych dążeń bogatszego anglofońskiego regionu (Republiki Ambazonii), aby odłączyć się od biedniejszego wschodniego terytorium państwa. Raport MSC z 2020 r. na liście dziesięciu ważnych konfliktów uwzględniał na trzecim miejscu Etiopię, na czwartym – Burkina Faso oraz na piątym – Libię. Wyrażano obawy związane z tym, w jakim kierunku zmierza Etiopia, której premier Abiy Ahmed Ali został w 2019 r. nagrodzony Pokojową Nagrodą Nobla za dążenie do rozwiązania sporu granicznego z Erytreą. Ekspertci wskazywali na zagrożenia terrorystyczne w Burkina Faso i podkreślali potrzebę kontynuowania negocjacji międzynarodowych w sprawie Libii³.

Wymiary (nie)bezpieczeństwa i podejmowane działania

Zarówno państwowi, jak i niepaństwowi aktorzy z Afryki postanowili wykorzystać MSC jako płaszczyznę dyskusji o złożonych problemach kontynentu afrykańskiego. Od 2002 r. Unia Afrykańska (UA; następczyni Organizacji Jedności Afryki) poprzez Afrykańską Architekturę Pokoju i Bezpieczeństwa (*African Peace and Security Architecture*, APSA), ma na celu stabilizowanie sytuacji na kontynencie afrykańskim. Proces ten odbywał się przy finansowym wsparciu działań APSA, który płynął z Unii Europejskiej poprzez środki finansowe z Instrumentu na rzecz Pokoju w Afryce (*African Peace Facility*, APF). Jak podkreślił Abu Bakarr Bah, działania APSA opierały się także na technicznym i logistycznym wsparciu ONZ i NATO. Konferencje ds. bezpieczeństwa w Monachium umożliwiały kontakt przedstawicielom UE, ONZ, UA i NATO w celu przedyskutowania i ewaluacji współpracy⁴. Smail Chergui z Unii Afrykańskiej zwrócił uwagę na

³ *Post-Truth, Post-West, Post-Order?*, Munich Security Report 2017, s. 11; *To the Brink and Back*, Munich Security Report 2018, s. 11; *The Great Puzzle: Who will Pick Up the Pieces*, Munich Security Report 2019, s. 17.

⁴ Europejski Trybunał Obrachunkowy, *Afrykańska architektura pokoju i bezpieczeństwa – konieczna jest zmiana ukierunkowania wsparcia unijnego*, Sprawozdanie specjalne nr 20, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luxemburg 2018; A. Bakarr Bah, *African Agency in new humanitarianism and responsible governance*, [w:] *International security and peacebuilding: Africa, the Middle East and Europe*, ed. idem, Indiana University Press, Bloomington 2017, s. 161.

instrumenty działania państw afrykańskich: współpracę międzynarodową, wysiłki dyplomatyczne, operacje policyjne i wojskowe. UA aktywnie uczestniczy w konferencjach międzynarodowych i współpracuje z ONZ.

Chergui podczas MSC w 2016 r. wyróżnił następujące problemy na Czarłym Kontynencie:

- konflikty (np. niekonstytucyjne zmiany rządów);
- ekstremizm, przemoc, ataki terrorystyczne;
- migracje wewnątrz Afryki i migracje na inne kontynenty;
- zmiany klimatyczne;
- problemy rozwojowe, gospodarcze i społeczne⁵.

Według Roberta Kłosowicza wiele państw afrykańskich to państwa: dysfunkcyjne, czyli słabe funkcjonalnie, ze zdelegalizowaną władzą, zatomizowanym społeczeństwem, klientelizmem, systemem jednopartyjnym (lub partii dominującej), demonopolizacją władzy administracyjnej i wojskowej⁶. Cyril Obi, dyrektor African Peacebuilding Network, krytykował Unię Afrykańską za przyjęcie neoliberalnej perspektywy i reprezentowanie interesów afrykańskich elit. Ocena skuteczności artykułowania interesów Afryki podczas MSC była skomplikowana, ze względu na pogłębiający się brak stabilności na kontynencie przy równoczesnej dużej aktywności liderów świata polityki oraz wzroście inicjatyw i kontaktów między afrykańskimi a europejskimi środowiskami gospodarczymi i politycznymi. Socjalizacja i wdrażanie tzw. dobrych praktyk na kontynencie afrykańskim napotykały na szereg przeszkód o charakterze gospodarczym, społecznym i mentalnym, gdzie reformatorzy prowadzili trudną walkę z czasem. Przeszkody w przezwyciężeniu barier i różnych tradycji kulturowych nie ułatwiały stabilizowania sytuacji w Afryce. Jednocześnie państwa członkowskie Unii Europejskiej rywalizowały o interesy w Afryce z innymi graczami międzynarodowymi, przede wszystkim z Chinami. Sytuacja UE stała się jednak wyjątkowa z powodu bliskiego sąsiedztwa z Afryką. W raporcie MSC z 2020 r. Morze Śródziemne zostało określone jako *nightmare nostrum* zamiast *mare nostrum*, aby podkreślić grozę humanitarnej katastrofy w drugiej dekadzie XXI w. Niestabilność Afryki wpłynęła na sytuację społeczno-gospodarczą w Europie i spowodowała kryzys migracyjny, który wzbudził dyskusje o możliwościach i granicach solidarności wewnątrzunijnej. Trudna sytuacja klimatyczna Afryki (susze, brak dostępu do wody) oraz problemy wynikające z przyrostu demograficznego w Afryce (protesty, konflikty, słabość

⁵ Presentation by Ambassador Smail Chergui, AU Commissioner for Peace and Security at the Munich Security Conference: „Panel on Africa and Global Security Order”, 18.02.2016, <https://www.peaceau.org/en/article/presentation-by-ambassador-smail-chergui-au-commissioner-for-peace-and-security-at-the-munich-security-conference-panel-on-africa-and-the-global-security-order> [dostęp: 17.04.2020].

⁶ R. Kłosowicz, *Konteksty dysfunkcyjności państw Afryki Subsaharyjskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2017, s. 17.

struktur państwowych) przyspieszały decyzje migracyjne wielu Afrykanów, którzy szanse na poprawę sytuacji chcieli szukać także na terytorium Europy. Problem stanowiło łamanie prawa i niskie standardy sprawowania władzy. Afrykańskie protesty przeciwko ubóstwu łączyły się z protestami przeciwko rządóm dyktatorów, np. Hosni Mubaraka w Egipcie czy Muammara Kaddafiego w Libii. Dlatego jednym z postulatów wobec przywódców Afryki stał się wymóg egzekwowania standardów sprawowania władzy wśród elit⁷.

Po 2015 r. podczas MSC zostały przedyskutowane inicjatywy Unii Afrykańskiej, którymi zainteresowani są Niemcy, np. Agenda 2063 dotycząca zmierzania Afryki do zrównoważonego rozwoju za sprawą reformy rolnictwa, uprzemysłowienia, walki z głodem. Wśród jej priorytetów znajduje się rozwój kontynentu poprzez przygotowanie kadry inżynierskiej. Innymi z wdrażanych przez UA inicjatywami, które przypominano w Monachium były: Umowa o Afrykańskiej Kontynentalnej Strefie Wolnego Handlu (*African Continental Free Trade Agreement*, AfCFTA) oraz rozpoczęty w 2013 r. program zapobiegania przemocy i łamaniu praw człowieka *Silence the Gun by 2020*, który został dostosowany do jednego z celów w Agendy Zrównoważonego Rozwoju 2030 ONZ – pokój, sprawiedliwość, stabilne instytucje.

Od 2020 r. w czasie spotkań aktywnie działało afrykańskie Forum Tana (Tana High-Level Forum on Security in Africa), utworzone przez Instytut Badań nad Pokojem i Bezpieczeństwem na Uniwersytecie w Addis Abebie. Inspirację stanowiła deklaracja Unii Afrykańskiej z Trypolisu z 2009 r., w której zadeklarowane zostały działania zmierzające do umacniania pokoju w Afryce. Funkcjonowanie Forum Tana miało polegać na organizowaniu corocznych spotkań afrykańskich elit w celu wymiany doświadczeń i inicjowania wspólnych działań⁸. Obserwacje ze współpracy z organizatorami konferencji monachijskich (jednym z partnerów Forum Tana) sprzyjały wymianie tzw. dobrych praktyk między instytucjami⁹. Przełomowa była decyzja organizatorów MSC, aby zorganizować wiosną 2016 r. spotkanie grupy wiodącej ds. bezpieczeństwa przy współpracy z Forum Tana w Addis Abebie. W konferencji 14 kwietnia uczestniczył były prezydent Niemiec Horst Köhler. Chadecki polityk razem z Kofi Annanem – byłym sekretarzem generalnym ONZ, od 2016 r. doradzali Afrykańskiemu Bankowi ds. Rozwoju. Ponadto niemiecki polityk był zatrudniony jako doradca ONZ ds. pomocy rozwojowej. Köhler przemawiając w Etiopii zwrócił uwagę, że Afryka jest odpowiedzialna za świat, a świat za Afrykę, ze względu na spowodowane procesami globalizacyjnymi pogłębianie współzależności między państwami. Köhler deklarował także,

⁷ *Westlessness*, Munich Security Report 2020, s. 42–45.

⁸ *African Union: Tripoli Declaration*, „Africa Research Bulletin. Political. Social and Cultural Series” 2009, Vol. 46, Issue 9, <https://doi.org/10.1111/j.1467-825X.2009.02536.x>.

⁹ Tana Forum, <https://tanaforum.org/about-the-forum> [dostęp: 21.04.2020].

że Niemcy powinny prowadzić wobec Afryki politykę odpowiedzialności, np. poprzez udzielanie pomocy rozwojowej¹⁰.

Podczas Forum Tana 4 i 5 maja 2019 r. podjęty został temat problemów bezpieczeństwa w Rogu Afryki. Użycie teorii regionalnych kompleksów bezpieczeństwa umożliwiło stwierdzenie, że dominującą rolę w regionie przejęła Etiopia, a poziom instytucjonalizacji i kontaktów między państwami Rogu Afryki był niewystarczający. Konferencja miała przyczynić się do wskazania, jak wyglądają relacje między Etiopią a Erytreą, a także sytuacja w Somalii i Dżibuti. Diagnozą byli zainteresowani partnerzy konferencji, czyli MSC, ONZ i UE¹¹.

W dniach 26–28 października 2019 r. w Kairze odbyło się spotkanie grupy wiodącej Monachijskiej Konferencji Bezpieczeństwa, w którym uczestniczyli m.in. Abdel Fattah al-Sisi (prezydent Egiptu), Sameh Szukri (minister spraw zagranicznych Egiptu), Kalla Ankourao (minister spraw zagranicznych Nigru), Sam Kutesa (minister spraw zagranicznych Ugandy), Mahamoud Ali Youssouf (minister spraw zagranicznych Dżibuti) oraz Ahmed Aboul-Gheit (sekretarz generalny Ligi Arabskiej). Grupa wiodąca dyskutowała o sytuacji w Rogu Afryki, Libii i Sudanie. Obrady dotyczył także innych państw z Afryki. W przygotowania konferencji były zaangażowane Liga Państw Arabskich i Unia Afrykańska¹².

W lutym 2020 r. w Monachium Forum Tana podjęło temat AfCFTA. Ponadto przy współpracy Forum i Unii Afrykańskiej został zorganizowany panel „Pokój i integracja w Rogu Afryki”, w którym wziął udział były prezydent Ghany John D. Mahama (Forum TANA) i Chergui (Unia Afrykańska)¹³. Chergui uczestniczył w Monachium w spotkaniu dotyczącym konfliktu w Libii, które stanowiło kontynuację rozmów podczas konferencji berlińskiej 19 stycznia 2020 r. z udziałem Rosji, UE, UA, Turcji i Egiptu.

¹⁰ H. Köhler, *Africa's role in the world. Some thoughts on interdependence and responsibility*, Addis Abeba, 22.04.2016, <https://www.horstkoehler.de/en/speeches-texts/africas-role-in-the-world> [dostęp: 5.04.2020]; *idem*, *Die Welt muss gemeinsam die grosse Transformation wagen*, [w:] *Deutschlands Neue Verantwortung: Die Zukunft der deutschen und europäischen Außen-, Entwicklungs- und Sicherheitspolitik*, Hg. W. Ischinger, D. Messner, Econ, Berlin, s. 190; *Speech delivered by President Akinwumi Adesina at the opening session of the Annual Meetings of the African Development Bank Group*, Lusaka, Zambia, 24.05.2016, African Development Bank, <https://www.afdb.org/en/news-and-events/speech-delivered-by-president-akinwumi-adesina-at-the-opening-session-of-the-annual-meetings-of-the-african-development-bank-group-lusaka-zambia-may-24-2016-15717> [dostęp: 21.04.2020].

¹¹ Political Dynamics in the Horn of Africa: Nurturing the Emerging Peace Trends, 8th Tana Forum, 4–5.05.2019, Bahir Dar, Ethiopia, https://drive.google.com/file/d/1gH045qihYgGMk_iczL7aIwdtqg7jkdET/view [dostęp: 5.04.2020]; R. Kłosowicz, J. Mormul, *Erytrea i jej wpływ na sytuację polityczną w Rogu Afryki*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2018, s. 14–22.

¹² *Cairo to host Munich Security Conference's Core Group Meeting on 26 October*, „Daily News Egypt”, 24.10.2019, <https://www.dailynewssegypt.com/2019/10/24/cairo-to-host-munich-security-conferences-core-group-meeting-on-26-october> [dostęp: 3.04.2020].

¹³ Facebook, wpis z Forum TANA, 13.02.2019.

Śpośród polityków afrykańskich do Monachium przyjeżdżali m.in. Chergui, Annan, Olusegun Obasanjo¹⁴ – były prezydent Nigerii i współzałożyciel afrykańskiego Forum Tana, czy prezydent Egiptu Sisi. Annan podkreślał, że konferencje ds. bezpieczeństwa w Monachium przyczyniły się do umacniania pozytywnego wizerunku Niemiec i promowania ich ról międzynarodowych, które podczas spotkań przedstawiali niemieccy politycy. Przede wszystkim zwracał uwagę, że Niemcy powinny realizować politykę odpowiedzialności, którą w 2014 r. w Monachium zaproponował prezydent Joachim Gauck. Annan oczekiwał od Niemiec, że będą wspierały działalność Unii Afrykańskiej, a niemieckie wojsko będzie wysyłane w obszary konfliktów w Afryce zgodnie z zasadą odpowiedzialności za ochronę. Polityk zwracał się do Niemiec z apelem o zwiększenie finansowania pomocy rozwojowej¹⁵. W MSC uczestniczył Lakhdar Brahimi, były minister spraw zagranicznych Algierii, znany z przedstawionego w 2000 r. na sesji Zgromadzenia Ogólnego ONZ raportu dotyczącego roli cywilnych ekspertów w operacjach pokojowych. Brahimi podczas Monachijskiej Konferencji Bezpieczeństwa występował w roli specjalnego wysłannika ONZ i Ligii Arabskiej ds. Syrii.

Na MSC dyskutowano o sytuacji kobiet w Afryce. Do Monachium przyjeżdżały Ellen Johnson Sirleaf, była prezydent Liberii, laureatka Pokojowej Nagrody Nobla, oraz Fatou Bensouda, minister sprawiedliwości i prokurator generalny Gambii, obecnie prokurator główny Międzynarodowego Trybunału Karnego. W konferencji uczestniczyła także zajmująca się mediacjami w ramach APSA Catherine Samba-Panza – była prezydent Republiki Środkowej Afryki i liderka Femwise Africa¹⁶. Z MSC współpracuje ponadto Louise Mushikiwabo, w latach 2009–2018 minister spraw zagranicznych Rwandy.

Politycy afrykańscy zwracali w Monachium uwagę na potrzebę budowania kolektywnego bezpieczeństwa oraz podejmowania działań multilateralnych,

¹⁴ Obasanjo sprawował wojskową władzę w Nigerii od 1976 do 1979 r. Nazywano go „turytą”, ze względu na liczbę podróży dyplomatycznych, które odbył w swojej karierze. Proponował swoje medacyjne usługi afrykańskim przywódcom. Był prezydentem Nigerii od 1999 do 2007 r. Promował integrację kontynentu afrykańskiego, np. w obszarze współpracy rozwojowej i razem z Thabo Mbekim, Abdelasisem Boutefliką, Mubarakiem oraz Abdoulaye Wade tworzył Nowe Partnerstwo na rzecz Rozwoju Afryki. Obasanjo był porównywany do Mbekiego z Południowej Afryki, ponieważ po ustaniu rządów obu polityków w ich ojczyznach pogłębił się chaos. Szerzej: S. Oloruntoba, V. Gumede, *Regional Hegemons as Catalyst for Continental Integration. Nigeria and South Africa in Africa's Integration and Development*, [w:] *Regenerating Africa: Bringing African Solutions to African Problems*, eds. M. Muchie, V. Gumede, S. Oloruntoba, N.-A. Check, Africa Institute of South Africa, Pretoria 2017, s. 28.

¹⁵ K. Annan, *Deutschlands großer Moment*, [w:] *Deutschlands Neue Verantwortung: Die Zukunft der deutschen und europäischen Außen-, Entwicklungs- und Sicherheitspolitik*, Hrsg. W. Ischinger, D. Messner, Econ, Berlin 2017, s. 19–21; R. Tetzlaff, *op. cit.*, s. 271; I. Warmahaye, *Opening Statement Africa Keeping Peace Kofi Annan on Munich Security Conference 2016*, 15.02.2016, <https://www.youtube.com/watch?v=f7cGcx fq5hA> [dostęp: 2.04.2020].

¹⁶ Association for Inclusive Peace FemWise-Africa, <https://www.inclusivepeace.org/content/femwise-africa> [dostęp: 7.04.2020].

jako odpowiedzi na brak stabilności na kontynencie. Wśród głównych zagrożeń wymieniali niestabilność rządów, korupcję, łamanie praw człowieka i biedę. Poziom ubóstwa obrazuje obecna sytuacja – w obliczu zagrożenia pandemią koronawirusa w Republice Środkowej Afryki na 5 mln obywateli przypadają tylko 3 respiratory¹⁷. Ubóstwo w Afryce stało się zagrożeniem dla mieszkańców innych kontynentów, a migracje w sprzyjających warunkach przyczyniające się do redukcji biedy, w tym przypadku wzmacniają zagrożenia i wpływają na powstawanie innych napięć i kryzysów¹⁸. Obok ubóstwa jednym z dominujących zagrożeń dla bezpieczeństwa w Afryce jest rozprzestrzenianie się terroryzmu. Podczas MSC postulowano zwalczanie:

- Asz-Szabab w Somalii;
- Boko Haram;
- ugrupowania al.-Kaida w Islamskim Maghrebie;
- Ruchu na rzecz Jedności i Dżihadu w Afryce Zachodniej;
- brygady Okba ibn Nafaa;
- innych niż Boko Haram grup afiliowanych przy tzw. Państwie Islamskim;
- Ansar al-Sharia¹⁹.

Elity polityczne i eksperckie wskazując na międzynarodową rolę Niemiec deklarowały w Monachium, jaki zalecają bądź zamierzają wdrożyć poziom intensywności działań politycznych, militarnych czy gospodarczych wobec państw afrykańskich, wśród których wiele znajduje się w rankingach państw upadłych. Wybuch Arabskiej Wiosny spowodował, że forsowana przez ministra spraw zagranicznych Guido Westerwellego polityka powściągliwości została stopniowo zastąpiona przez postulowaną przez prezydenta Gaucka w 2014 r. politykę odpowiedzialności. Günter Nooke, pełniący od 2010 r. funkcję pełnomocnika kanclerz Angeli Merkel ds. Afryki, analizując obrady MSC w 2014 r. zwracał uwagę, że zarówno Niemcy, jak i Unia Europejska potrzebują koherentnej polityki ds. Afryki, która będzie dotyczyła rozwoju i zakładała wysyłanie żołnierzy niemieckich na misje ekspedycyjne do Afryki²⁰. Tom Goeller zaznaczał, że w sprawie Afryki Niemcy powinny realizować *comprehensive approach*, które zapewni zarówno stabilność, bezpieczeństwo, jak i możliwości rozwoju²¹. Volker Perthes,

¹⁷ arb, *Republika Środkowoafrykańska: Covid-19, 5 mln osób, trzy respiratory*, „Rzeczpospolita”, 31.03.2020.

¹⁸ F. Kaczmarek, *Ubóstwo w Afryce Subsaharyjskiej jako zagrożenie dla Europy*, „Przegląd Zachodni” 2019, nr 4, s. 112; A. Deaton, *Wielka ucieczka. Zdrowie, bogactwo i źródła nierówności*, tłum. J. Halbersztat, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2016, s. 346.

¹⁹ *Boundless Crises, Reckless Spoilers, Helpless Guardians*, Munich Security Report 2016, s. 30–34.

²⁰ U. Scheffer, M. Penke, „Es geht um unsere Interessen und Werte, „Der Tagesspiegel”, 15.02.2014, <https://www.tagesspiegel.de/politik/militaereinsatz-in-afrika-es-geht-um-unsere-interessen-und-werte/9486664.html> [dostęp: 6.04.2020].

²¹ T. Goeller, *Afrika braucht mehr Deutschland*, „Blätter für deutsche und internationale Politik” 2015, Nr. 1, s. 29–32.

ekspert ds. Afryki i dyrektor Fundacji Nauka i Polityka, który często uczestniczył w MSC, podkreślał, że wojskowa obecność Bundeswehry w Afryce jest środkiem ostatecznym. Jego zdaniem udział żołnierzy niemieckich w misjach na Czarnym Kontynencie wynikał także z obowiązków współpracy wojskowej z innymi państwami UE, przede wszystkim z Francją. Perthes podkreślał, że niemiecka aktywność w Afryce dotyczyła bardziej polityki rozwojowej niż spraw wojskowych. Ekspert ds. bliskowschodnich badań afrykańską „generację rewolucji 2011 roku” i ocenił, że jej przedstawiciele to ludzie młodzi, protestujący przeciwko braku perspektyw i bezrobociu²².

W Monachium krytycznie oceniano poziom bezpieczeństwa Afryki w wielu wymiarach: zdrowotnym, humanitarnym (w tym sytuację kobiet i dzieci), klimatycznym, militarnym. Podczas spotkań grup wiodących ds. bezpieczeństwa zdrowotnego podkreślano znaczenie zagrożeń pandemicznych. Uczestnicy rund eksperckich analizowali raporty dotyczące pustoszenia przez wirus Ebola Sierra Leone, Liberii i Gwinei. W raporcie MSC z 2017 r. wskazywano na walkę w Afryce z wirusem Zika. Przedstawiciele aktorów niepaństwowych, jak Fundacja Billa i Melindy Gatesów oraz Bono z Fundacji One apelowali, aby zapobiegać rozprzestrzenianiu się chorób zakaźnych i prowadzić badania nad szczepionkami. Prezydent Rwandy Paul Kagame uczestniczył w panelu dotyczącym bezpieczeństwa zdrowotnego wraz z Billem Gatesem, Erną Solberg – premier Norwegii i Peterem Salamą ze Światowej Organizacji Zdrowia. W 2020 r. ważną rolę w monachijskich dyskusjach na temat walki z koronawirusem odegrał dyrektor Światowej Organizacji Zdrowia Tedros Adhanom Ghebreyesus²³.

Monachijska Konferencja Bezpieczeństwa stanowiła forum rozmów o pomocy rozwojowej dla Afryki. Prezydent Banku Światowego Jim Yong Kim wśród dominujących problemów Afryki wymieniał zmiany klimatyczne i następstwa problemów społecznych, np. migracje²⁴. Także niemieckie fundacje dyskutowały o sprawach Afryki wraz zaproszonymi do Monachium przedstawicielami instytucji afrykańskich – Chergui, Ibrahimem Sani Abani ze Wspólnoty Państw

²² Ch. Slangen, *Militärische Option wird ultima ratio bleiben; Interview mit Volker Perthes*, „Neue Züricher Zeitung”, 3.02.2014, https://www.nwzonline.de/interview/militaerische-option-wird-ultima-ratio-bleiben_a_12,5,2714987134.html [dostęp: 6.04.2020]; V. Perthes, *Ara-bische Turbulenzen*, „Blätter für deutsche und internationale Politik” 2013, Nr. 2, s. 43–44.

²³ B. Gates: *A new kind of terrorism could wipe out 30 million people in less than a year — and we are not prepared*, Business Insider, 19.02.2017, <https://www.businessinsider.com.au/bill-gates-op-ed-bio-terrorism-epidemic-world-threat-2017-2> [dostęp: 3.04.2020]; T. Adhanom Ghebreyesus, *An Uptade on the Coronavirus*, MSC, 15.02.2020, <https://securityconference.org/mediathek/asset/an-update-on-the-coronavirus-20200215-1600> [dostęp: 7.04.2020]; Bono *at the Munich Security Conference: Security without development is unsustainable*, ONE, 18.02.2018, <https://www.one.org/international/blog/bono-at-the-munich-security-conference-security-without-development-is-unsustainable> [dostęp: 3.04.2020].

²⁴ D. Riedel, *Afrika-das unterschätzte Risiko für den Weltfrieden*, „Handelsblatt”, 18.02.2018.

Sahelu i Sahary oraz Mohamedem Chambasem z Biura ONZ ds. Afryki Zachodniej i Sahelu²⁵.

Spośród wielu inaugurowanych obszarów współpracy państw afrykańskich z UE istotną rolę odgrywa kryzys migracyjny. Prezydent Egiptu Sisi w 2019 r. zwrócił uwagę na potrzebę współpracy w kwestii migracji i uchodźstwa, np. poprzez realizowanie porozumień ze szczytu ds. migracji w Valetcie (11 i 12 listopada 2015 r.) oraz Porozumienia z Chartumu w sprawie migracji między regionem Rogu Afryki a Europą. Prezydent Sisi wskazywał na nowe inicjatywy, np. zaplanowane w 2019 r. w Asuanie Forum ds. Zrównoważonego Pokoju, Bezpieczeństwa i Rozwoju w Afryce (An Agenda for Sustainable Peace, Security and Development in Africa), którego celem jest stworzenie platformy rozmów o programach dotyczących odbudowy obszarów, na których zakończyły się konflikty. Konferencje monachijskie sprzyjały umacnianiu kontaktów gospodarczych. Jednym z punktów programu stały się spotkania środowisk politycznych i gospodarczych. Sisi uczestniczył w lunchu biznesowym z niemieckim ministrem ds. gospodarki Peterem Altmaierem i Ischingerem. W spotkaniu dotyczącym możliwości współpracy gospodarczej z Egiptem wzięli udział reprezentanci korporacji: Deutsche Bank, Commerzbank, Mercedes, Volkswagen, Airbus, Siemens oraz Federacji Niemieckiego Przemysłu.

Podsumowanie

Podczas dotychczasowych edycji Monachijskiej Konferencji Bezpieczeństwa prezentowane były stanowiska dotyczące wyzwań w zapewnianiu bezpieczeństwa na kontynencie afrykańskim, które wpływają na sytuację w innych regionach świata, w tym w Unii Europejskiej. Poruszano problemy bezpieczeństwa zdrowotnego i humanitarnego, a przedstawiciele afrykańskich organizacji wskazywali na dążenia do budowania bezpieczeństwa kolektywnego i multilateralizmu. Afrykańscy uczestnicy konferencji współpracując systematycznie z organizatorami wymieniali doświadczenia dotyczące dyplomacji publicznej i współpracy w ramach reprezentowanych organizacji międzynarodowych. MSC gromadząc naukowców i ekspertów stała się miejscem przedstawiania analiz i prognoz dotyczących tego, w jakim kierunku zmierza Afryka. Reprezentanci świata polityki i ekonomii mogli przedstawiać projekty współpracy, nawiązywać kontakty i wymieniać doświadczenia. Ponieważ afrykańskie elity lobbują w sprawach swojego kontynentu w Niemczech, to w agendzie konferencji znajduje się coraz więcej inicjatyw dotyczących problemów Czarnego Kontynentu. Przede wszystkim jednak dyskusje o Afryce wynikały ze świadomości oddziaływań globalizacyjnych i uwspólnotowienia zagrożeń w szeroko definiowanej architekturze bezpieczeń-

²⁵ *Perspektiven für die Sahel-Region*, 17.02.2020, Hanns Seidel Stiftung, www.hss.de/news/detail/perspektiv=ven-fuer-die-sahel-region-news5946 [dostęp: 3.04.2020].

stwa w XXI w. Dowodem tego były dyskusje o epidemii koronawirusa podczas MSC w 2020 r., w której uczestniczył afrykański polityk i lider WHO Adhanom Ghebreyesus. Niemcy jako gospodarz konferencji podkreślają znaczenie kontynentu afrykańskiego, także podczas spotkań w Monachium. Wykorzystywali oni forum, aby prowadzić aktywną politykę wobec Afryki. Zarówno elementy rywalizacji, jak i potrzeba współpracy stanowiły płaszczyznę dyskusji o oddziaływaniu kryzysów w Afryce na inne obszary. Agenda spotkań świadczyła o zmianach, jakie dokonały się od czasów konferencji kongijskiej o podziale Afryki (Berlin, listopad 1884 – luty 1885). Monachium stało się miejscem, w którym kreuje się i bada politykę wobec Afryki. Jednak nadal wiele decyzji zapada w stolicy Niemiec, gdzie w 2017 r. odbył się szczyt G20 w sprawie „Partnerstwa dla Afryki”.

Bibliografia

- Adhanom Ghebreyesus T., *An Uptade on the Coronavirus*, MSC, 15.02.2020, <https://securityconference.org/mediathek/asset/an-update-on-the-coronavirus-20200215-1600> [dostęp: 7.04.2020].
- African Union: Tripoli Declaration*, „Africa Research Bulletin. Political. Social and Cultural Series” 2009, Vol. 46, Issue 9, <https://doi.org/10.1111/j.1467-825X.2009.02536.x>
- Al-Masry Al-Youm, *Sisi reviews Egypt's achievements at German conference*, „Egypt Independent”, 15.02.2019, <https://egyptindependent.com/sisi-reviews-egypts-achievements-at-german-conference> [dostęp: 6.04.2020].
- Annan K., *Deutschlands großer Moment*, [w:] *Deutschlands Neue Verantwortung: Die Zukunft der deutschen und europäischen Außen-, Entwicklungs- und Sicherheitspolitik*, Hrsg. W. Ischinger, D. Messner, Econ, Berlin 2017.
- arb, *Republika Środkowoafrykańska: Covid-19, 5 mln osób, trzy respiratory*, „Rzeczpospolita”, 31.03.2020.
- Association for Inclusive Peace FemWise-Africa, <https://www.inclusivepeace.org/content/femwise-africa> [dostęp: 7.04.2020].
- Aswan Forum, About Aswan, <https://www.aswanforum.org/about-aswan> [dostęp: 5.04.2020].
- Bakarr Bah A., *African Agency in new humanitarianism and responsible governance*, [w:] *International security and peacebuilding: Africa, the Middle East and Europe*, ed. A. Bakarr Bah, Indiana University Press, Bloomington 2017.
- Bayerische Staatskanzlei, Terminhinweis: Europaministerin Dr Beate Merk lädt in Rahmen der Münchner Sicherheitskonferenz zum Women's Breakfast in die Münchner Residenz/ Hochrangige internationale Teilnehmerinnen aus Außen- und Sicherheitspolitik erwartet / Friedensnobelpreisträgerin Ellen Johnson Sirleaf spricht Keynote, 14.02.2018, <https://www.bayern.de/terminhinweis-europaministerin-dr-beate-merk-laedt-im-rahmen-der-muenchner-sicherheitskonferenz-zum-womens-breakfast-in-die-muenchner-residenz-hochrangige-internationale-teilnehmerinnen-aus-ausse> [dostęp: 7.04.2020].
- Bono at the Munich Security Conference: Security without development is unsustainable, ONE, 18.02.2018, <https://www.one.org/international/blog/>

- bono-at-the-munich-security-conference-security-without-development-is-unsustainable [dostęp: 3.04.2020].
- Boundless Crises, Reckless Spoilers, Helpless Guardians*, Munich Security Report 2016.
- Cairo to host Munich Security Conference's Core Group Meeting on 26 October, „Daily News Egypt”, 24.10.2019, <https://www.dailynewssegypt.com/2019/10/24/cairo-to-host-munich-security-conferences-core-group-meeting-on-26-october> [dostęp: 3.04.2020].
- Centre for Feminist Foreign Policy, Side Event Munich Security Conference: No Peace without Feminism, <https://centreforfeministforeignpolicy.org/cffp-events/2020/2/12/side-event-msc-no-peace-without-feminism-why-every-state-needs-a-feminist-foreign-policy> [dostęp: 4.04.2020].
- Collapsing Order, Reluctant Guardians?*, Munich Security Report 2015.
- Deaton A., *Wielka ucieczka. Zdrowie, bogactwo i źródła nierówności*, tłum. J. Halbersztat, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2016.
- Die Bundeskanzlerin, Rede von Bundeskanzlerin Merkel zur 55. Münchner Sicherheitskonferenz am 16. Februar 2019 in München, <https://www.bundeskanzlerin.de/bkin-de/aktuelles/rede-von-bundeskanzlerin-merkel-zur-55-muenchner-sicherheitskonferenz-am-16-februar-2019-in-muenchen-1580936> [dostęp: 3.04.2020].
- Egugu O., *Libya, DRC, Somalia, Sahel: Can the AU really Silence the Guns?*, „The Africa Report”, 11.02.2020, <https://www.theafricareport.com/23230/libya-drc-somalia-sahel-can-the-au-really-silence-the-guns> [dostęp: 6.04.2020].
- Europejski Trybunał Obrachunkowy, *Afrykańska architektura pokoju i bezpieczeństwa – konieczna jest zmiana ukierunkowania wsparcia unijnego*, Sprawozdanie specjalne nr 20, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luxemburg 2018.
- Facebook, wpis z Forum Tana, 13.02.2019.
- Gates B., *A new kind of terrorism could wipe out 30 million people in less than a year — and we are not prepared*, Business Insider, 19.02.2017, <https://www.businessinsider.com.au/bill-gates-op-ed-bio-terrorism-epidemic-world-threat-2017-2> [dostęp: 3.04.2020].
- Goeller T., *Afrika braucht mehr Deutschland*, „Blätter für deutsche und internationale Politik” 2015, Nr. 1.
- Gutsche A., *Libyen auf der Münchner Sicherheitskonferenz*, „Der Freitag”, 17.02.2019, <https://www.freitag.de/autoren/gela/libyen-auf-der-muenchner-sicherheitskonferenz> [dostęp: 5.04.2020].
- Gutierrez A., *Remarks to Munich Security Conference*, United Nations Secretary-General, 18.02.2017, <https://www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2017-02-18/secretary-general%E2%80%99s-munich-remarks> [dostęp: 6.04.2020].
- Hežely M., *International security conference: „The 52nd Annual Munich Security Conference”*, „Politické Vedy” 2016, č. 2.
- Institute for Peace and Security Studies, *Tana Forum organises side event on natural resource governance alongside Munich Security Conference*, <http://ipss-addis.org/tana-forum-organises-side-event-on-natural-resource-governance-alongside-munich-security-conference> [dostęp: 5.04.2020].
- Kaczmarek F., *Ubóstwo w Afryce Subsaharyjskiej jako zagrożenie dla Europy*, „Przegląd Zachodni” 2019, nr 4.

- Kłosowicz R., *Konteksty dysfunkcjonalności państw Afryki Subsaharyjskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2017.
- Kłosowicz R., Mormul J., *Erytrea i jej wpływ na sytuację polityczną w Rogu Afryki*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2018.
- Köhler H., *Africa's role in the world. Some thoughts on interdependence and responsibility*, Addis Abeba, 22.09.2016, <https://www.horstkoehler.de/en/speeches-texts/africas-role-in-the-world> [dostęp: 5.04.2020].
- Köhler H., *Die Welt muss gemeinsam die grosse Transformation wagen*, [w:] *Deutschlands Neue Verantwortung: Die Zukunft der deutschen und europäischen Außen-, Entwicklungs- und Sicherheitspolitik*, Hrsg. W. Ischinger, D. Messner, Econ, Berlin 2017.
- Migration and security: decision-makers dialogue at the Munich Security Conference*, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, 16.02.2017, <https://www.giz.de/en/html/43245.html> [dostęp: 2.04.2020].
- MSC, *Cooperating Across Borders: Tackling Illicit Flows*, Transnational Security Report, 2019.
- Müller I., *Sicherheitskonferenz in München. Afrika wird wichtiger für die Weltsicherheit*, „Der Tagesspiegel”, 14.02.2016.
- Oloruntoba S., Gumede V., *Regional Hegemons as Catalyst for Continental Integration. Nigeria and South Africa in Africa's Integration and Development*, [w:] *Regenerating Africa: Bringing African Solutions to African Problems*, eds. M. Muchie, V. Gumede, S. Oloruntoba, N.-A. Check, Africa Institute of South Africa, Pretoria 2017.
- Perspektiven für die Sahel-Region*, 17.02.2020, Hanns Seidel Stiftung, www.hss.de/news/detail/perspektib=ven-fuer-die-sahel-region-news5946 [dostęp: 3.04.2020].
- Perthes V., *Arabische Turbulenzen*, „Blätter für deutsche und internationale Politik” 2013, Nr. 2.
- Political Dynamics in the Horn of Africa: Nurturing the Emerging Peace Trends, 8th Tana Forum, 4–5.05.2019, Bahir Dar, Ethiopia, https://drive.google.com/file/d/1gH045qi-hYgGMk_iczL7alwdtqg7jkdET/view [dostęp: 5.04.2020].
- Post-Truth, Post-West, Post-Order?*, Munich Security Report 2017.
- Presentation by Ambassador Smail Chergui, AU Commissioner for Peace and Security at the Munich Security Conference: „Panel on Africa and Global Security Order”, 18.02.2016, <https://www.peaceau.org/en/article/presentation-by-ambassador-smail-chergui-au-commissioner-for-peace-and-security-at-the-munich-security-conference-panel-on-africa-and-the-global-security-order> [dostęp: 7.04.2020].
- Riedel D., *Afrika – das unterschätzte Risiko für den Weltfrieden*, „Handelsblatt”, 18.02.2018.
- Sabiiti D., *President Kagame in Germany for Munich Security Conference*, KT Press, 17.02.2017, <https://www.ktpress.rw/2017/02/president-kagame-in-germany-for-munich-security-conference> [dostęp: 2.04.2020].
- Scheffer U., Penke S., „*Es geht um unsere Interessen und Werte*”, „Der Tagesspiegel”, 15.02.2014, <https://www.tagesspiegel.de/politik/militaereinsatze-in-afrika-es-geht-um-unsere-interessen-und-werte/9486664.html> [dostęp: 6.04.2020].
- Sirleaf E.J., Obasanjo O., *The Tana Forum 2017: Africa rising*, „New African” 2017, No. 571.
- Slangen Ch., *Militärische Option wird ultima ratio bleiben; Interview mit Volker Perthes*, „Neue Züricher Zeitung”, 3.02.2014, <https://www.nwzonline.de/interview/>

militaerische-option-wird-ultima-ratio-bleiben_a_12,5,2714987134.html [dostęp: 6.04.2020].

Speech by President Abdel Fattah El-Sisi at Main Session of Munich Security Conference, State Information Service, 17.02.2019, <https://www.sis.gov.eg/Story/137588/Speech-by-President-Abdel-Fattah-El-Sisi-at-Main-Session-of-Munich-Security-Conference> [dostęp: 6.04.2020].

Speech delivered by President Akinwumi Adesina at the opening session of the Annual Meetings of the African Development Bank Group, Lusaka, Zambia, 24.05.2016, African Development Bank, <https://www.afdb.org/en/news-and-events/speech-delivered-by-president-akinwumi-adesina-at-the-opening-session-of-the-annual-meetings-of-the-african-development-bank-group-lusaka-zambia-may-24-2016-15717> [dostęp: 21.04.2020]

Tana Forum, <https://tanaforum.org/about-the-forum> [dostęp: 21.04.2020].

Tetzlaff R., *Afrika. Eine Einführung in Geschichte, Politik und Gesellschaft*, Springer VS, Wiesbaden 2018.

The Great Puzzle: Who will Pick Up the Pieces, Munich Security Report 2019.

To the Brink and Back, Munich Security Report 2018.

Warmahaye I., *Opening Statement Africa Keeping Peace Kofi Annan on Munich Security Conference 2016*, 15.02.2016, <https://www.youtube.com/watch?v=f7cGcxfq5hA> [dostęp: 2.04.2020].

Westlessness, Munich Security Report 2020.

Munich Security Conference towards Africa (2015–2019)

The aim of the article is to present the place and status of the African continent on the agenda of the Munich Security Conference (MSC) and the thesis states, that Africa's security problems after 2015 became a priority during the MSC. The conference, organized by Wolfgang Ischinger, enabled politicians from Africa and other continents to meet and exchange experiences. Analyzed sources included speeches of politicians and websites of institutions such as the African Union or the Tana Forum. In articulating the conclusions following theories were taken into consideration: the theory of integration, regional security complex theory, empowerment theory and feminist theory in international relations.

Key words: Munich Security Conference, security, African Union, Tana FORUM

Sprawy Afryki na Monachijskiej Konferencji Bezpieczeństwa (2015–2019)

Celem artykułu było wskazanie roli i miejsca Czarnej Kontynentu podczas Monachijskiej Konferencji Bezpieczeństwa (*Munich Security Conference*, MSC), a tezę stwierdzenie, że problemy bezpieczeństwa Afryki po 2015 r. stały się ważne w agendzie MSC. Organizowana przez Wolfganga Ischinger konferencja umożliwiła kontaktowanie się i wymienianie doświadczeń politykom z Afryki i innych kontynentów. Wśród analizowanych źródeł uwzględnione zostały przemówienia polityków i strony internetowe instytucji, m.in. Unii Afrykańskiej i Forum Tana. Aby sformułować wnioski i oceny uwzględniono wiedzę o teorii: integracji, regionalnych konfliktów bezpieczeństwa, upodmiotowienia i feministycznej teorii stosunków międzynarodowych.

Słowa kluczowe: Monachijska Konferencja Bezpieczeństwa, bezpieczeństwo, Unia Afrykańska, Forum Tana

Krzysztof Malinowski

dr hab., prof. UAM, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza;
Instytut Zachodni im. Zygmunta Wojciechowskiego

ORCID: 0000-0002-2444-8083

**UPRAWNIENIA KONTROLNE BUNDESTAGU
W PERSPEKTYWIE UDZIAŁU NIEMIEC WE WSPÓLNEJ
POLITYCE BEZPIECZEŃSTWA I OBRONY**

Wprowadzenie

Wśród niemieckich analityków i komentatorów przeważa opinia, że Niemcy stoją w obliczu wyzwań wymagających zwiększenia ich zaangażowania na arenie międzynarodowej. Przedmiotem trwającej od kilku lat dyskusji jest sprawa wypełnienia wcześniejszych zapowiedzi rządu federalnego w sprawie przejścia większej odpowiedzialności międzynarodowej przez Niemcy, w praktyce zogniskowanej na zwiększonej gotowości do delegowania Bundeswehry do udziału w misjach zagranicznych pod auspicjami ONZ albo Unii Europejskiej. Kwestia ta jest wśród niemieckich elit politycznych i przede wszystkim wśród opinii publicznej uznawana za kontrowersyjną ze względu na utrzymującą się nadal tradycję ostrożnego podejścia do czynnika militarnego jako instrumentu polityki zagranicznej. Jest to tradycja zakorzeniona i zinstytucjonalizowana w specyficznym systemie decyzyjnym, który charakteryzuje się silną rolą Bundestagu.

Jedną z postulowanych w niemieckiej dyskusji płaszczyzn zwiększenia aktywności militarnej Niemiec jest Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO). Ma to związek z coraz bardziej podzielaną przez Niemcy koncepcją stworzenia tzw. europejskiej autonomii w dziedzinie obrony i konkretnymi

działaniami podejmowanymi w ramach UE, które mają na celu stworzenie infrastruktury umożliwiającej UE zwiększenie zaangażowania międzynarodowego¹.

Zdynamizowanie europejskiej polityki bezpieczeństwa i zwiększenie obecności militarnej UE w najbliższym sąsiedztwie Europy nasuwa pytanie, jak wpływać będzie to na polityczną legitymizację, w tym na istniejące zasady nadzoru parlamentarnego nad operacjami militarnymi w ramach WPBiO² zarówno ze strony Parlamentu Europejskiego, jak i parlamentów krajowych. Postępująca integracja militarna sprzyja powiększaniu marginesu działania przedstawicieli rządów państw członkowskich na forum unijnym, co może oznaczać uszczuplanie roli parlamentów krajowych, czyli nieść ze sobą wyzwania dla zasad nadzoru zawartych w narodowych systemach decyzyjnych. Inaczej to formułując, problemem może stać się zwiększanie presji na decyzje parlamentów krajowych przez reprezentantów egzekutywy, a nawet osłabianie wewnątrzpolitycznej legitymizacji dla udziału sił zbrojnych w operacjach unijnych. Można spotkać się z opinią opisującą to zjawisko jako „podwójny deficyt demokracji” w obszarze WPBiO, przez co z jednej strony rozumie się uznawaną za niewystarczającą, konsultacyjną rolę Parlamentu Europejskiego, który nie ma wpływu na decyzje rządów w Radzie, a z drugiej strony formalnie bardziej wpływowe, choć zróżnicowane oddziaływanie parlamentów krajowych³. Jednocześnie perspektywa operacji militarnych w warunkach postępującej integracji militarnej UE może stać się impulsem do podejmowania zmian na rzecz zwiększania zakresu partycypacji parlamentów krajowych w procesach decyzyjnych dotyczących delegowania sił zbrojnych, w rezultacie praktykowania przez nie kompetencji w obrębie kształtowania polityk europejskich.

Zaznaczyć należy, że państwa europejskie mają rozmaite ograniczenia dotyczące użycia siły militarnej, związane często z rodzimym systemem konstytucyjnym i narodową kulturą bezpieczeństwa⁴. Ze względu na kluczową rolę

¹ Por. dokumenty programowe na stronach internetowych niemieckich urzędów w związku z objęciem prezydencji w Radzie UE przez Niemcy 1 lipca 2020 r.: *Die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP)*, Auswärtiges Amt, 6.01.2020, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/europa/aussenpolitik/-/201802>; Bundesministerium der Verteidigung, Die deutsche EU-Ratspräsidentschaft 2020, 14.07.2020, <https://www.bmvg.de/de/deutsche-eu-ratspraesidentschaft-2020-vorsitz-rat-eu> [dostęp: 16.07.2020].

² S. Besch, *EU's Institutional Framework regarding Defence Matters*, European Parliament, 2020, s. 10.

³ Szerzej: J. Böcker, O. Schwarz, *Das doppelte Demokratiedefizit europäischer Sicherheits- und Verteidigungspolitik: Paradox eines kontrafaktischen Legitimitätsmodells parlamentarischer Kontrolle*, „Zeitschrift für Parlamentsfragen” 2013, H. 1, s. 59; W. Hellmich, K. Kubica, *Parlamentarische Kontrolle und politische Legitimation von Sicherheits- und Verteidigungspolitik*, [w:] *Handlungsfähigkeit stärken – Stabilität schaffen Überlegungen zur Europäischen Sicherheits- und Verteidigungsunion*, Hrsg. R. Wagner, H.-J. Schaprian, Friedrich-Ebert-Stiftung, Magdeburg 2018, s. 34.

⁴ Por. D. Peters, W. Wagner, *Zwischen Effizienz und Legitimität: Parlamentarische Kontrolle von Militäreinsätzen im weltweiten Vergleich*, „Die Friedens-Warte: Journal of International

odgrywaną przez Niemcy w procesach integracji militarnej i realizacji misji wojskowych UE, powstaje pytanie, w jaki sposób perspektywa zwiększenia aktywności operacyjnej Unii mogłaby rzutować na obowiązujący w tym państwie system decyzyjny z wyraźnymi funkcjami kontrolnymi Bundestagu, a także na możliwości zwiększonego włączania parlamentów krajowych w formułowanie polityk europejskich?

Celem artykułu jest udzielenie odpowiedzi na pytania: czy niemiecki system decyzyjny wykazuje braki demokratycznej prawomocności w odniesieniu do Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony? Czy z faktu koincydencji ustawowych uprawnień Bundestagu w zakresie delegowania sił zbrojnych z jego kompetencjami w sprawach europejskich pojawiają się nowe możliwości dla wzmocnienia jego podmiotowej roli a zarazem demokratycznej prawomocności w perspektywie zaangażowania Niemiec w ramach WPBiO? W artykule ukazano ogólne przyczyny wspomnianych dylematów z prawomocnością roli Niemiec w ramach WPBiO poprzez przeanalizowanie okoliczności ich rosnącej gotowości do przejmowania większej odpowiedzialności za sprawy bezpieczeństwa międzynarodowego oraz postępującej europejskiej integracji militarnej. Następnie wskazano możliwości modyfikacji uprawnień Bundestagu oraz krytyczną refleksję nad możliwościami ich urzeczywistnienia w związku z perspektywą zwiększenia znaczenia WPBiO.

Omawiana kwestia jest przedmiotem zainteresowań kręgów akademickich⁵, choć jak się wydaje znajduje na razie ograniczony oddźwięk w niemieckich kręgach politycznych, mimo że już wcześniej pojawiały się głosy, wyrażające wątpliwość, czy parlamentarny system decyzyjny w Niemczech z uwagi na przyszłe operacje unijne nie powinien zostać zmodyfikowany⁶. Ostatnio jednak lewica reprezentowana przez Zielonych zaczęła ponownie postulować

Peace and Organisation” 2012, Vol. 87, No. 2–3, s. 71; *Parlamentarische Beteiligung bei Auslandseinsätzen von Streitkräften. Untersuchungen zu Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien, Niederlande, Polen, Portugal, Rumänien und Spanien*, WD 2 - 3000 - 173/18, Wissenschaftliche Dienste, Deutscher Bundestag, 2018.

⁵ D. Schade, *Limiting or liberating? The influence of parliaments on military deployments in multinational settings*, „The British Journal of Politics and International Relations” 2018, Vol. 20, Issue 1, s. 84–103; J. Tafel, *Von der Parlamentsarmee zur europäischen Armee? Verfassungsrechtliche Perspektiven einer Integration der Bundeswehr*, „Göttinger Rechtszeitschrift” 2018, Nr. 1, s. 12–16. Por. P.A. Mello, D. Peters, *Parlamente in der Friedens- und Sicherheitspolitik: Parlamentarische Kontrolle von Streitkräfteeinsätzen im Licht der Forschung*, „Sicherheit und Frieden” 2017, Nr. 2, s. 53–59, tu: s. 57 i nast.

⁶ C. Major, *Die Zukunft ist europäisch – oder gar nicht*, „Der Tagesspiegel”, 4.11.2015, <https://causa.tagesspiegel.de/politik/zukunft-der-bundeswehr/die-zukunft-ist-europaisch-oder-gar-nicht.html> [dostęp: 16.07.2020]; D. Peters, W. Wagner, C. Glahn, *Parliamentary Control of Military Missions The Case of the EU NAVFOR Atalanta*, „RECON Online Working Paper” 2011, Nr. 24; J. Varwick, *Neues Einsatzrecht*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 15.10.2014; por. K. Malinowski, *Parlamente narodowe w Europie i ich uprawnienia w zakresie operacji międzynarodowych. Przypadek Niemiec*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego” 2018, nr 2, s. 57 i nast.

ustawowe zmiany we wspomnianym systemie w kierunku umocnienia kontrolnych uprawnień parlamentu⁷.

Zwiększenie roli międzynarodowej Niemiec w dziedzinie bezpieczeństwa poprzez udział w operacjach UE

W przemianach niemieckiej polityki bezpieczeństwa zarówno obserwatorom, jak i samym zainteresowanym politykom niemieckim przełomowy wydawał się rok 2014 i proklamowanie tzw. konsensu monachijskiego, czyli zapowiedź przejścia Niemiec do aktywniejszej roli w polityce międzynarodowej, złożona zgodnie przez prezydenta Johachima Gaucka, ministra spraw zagranicznych Franka-Waltera Steinmeiera i minister obrony Ursulę von der Leyen w trakcie konferencji bezpieczeństwa w Monachium⁸. Deklaracja ta nastąpiła pod wpływem kontrowersji wśród sojuszników, w samych elitach i niemieckim społeczeństwie w następstwie niejasnej i chwiejnej postawy rządu koalicji CDU/CSU-FDP wobec interwencji USA, Francji i Wielkiej Brytanii w Libii w 2011 r.

W kluczowych niemieckich dokumentach dotyczących polityki bezpieczeństwa, tj. w Białej Księdze – *Weißbuch zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr* z 2006 i 2016 r. oraz w Wytocznych polityki obronnej z 2011 r. – *Verteidigungspolitischen Richtlinien*, Unii Europejskiej nie przydzielano samodzielnej roli w wymiarze obronnym. Należy zauważyć, że fragmenty dotyczące UE opisują głównie cele instytucjonalne lub też koncentrują się na wartości dodanej Unii, która wyraża się w jej udziale w NATO⁹.

W praktyce podejmowane od 2015 r. działania wydawały się realizacją nowego podejścia. Niemcy współdziałały nie tylko w operacji NATO w Afganistanie, lecz zaznaczyły także swoją aktywniejszą postawę w koalicji antyterrorystycznej, udzielając poparcia Francji w listopadzie 2015 r. po zamachach terrorystycznych w Paryżu na podstawie zobowiązania sojuszniczego zawartego

⁷ Projekt ustawy proponowany przez Zielonych zakładał wprowadzenie procedury kontrolowania uchwał Bundestagu w sprawie udziału Bundeswehry w operacjach bojowych za granicą przez Federalny Trybunał Konstytucyjny. Podczas przesłuchania ekspertów w komisji prawnej Bundestagu 13.01.2020 r. spotkał się on zarówno z krytycznymi, jak i pozytywnymi opiniami ekspertów; Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes (Verankerung eines Verfahrens zur Überprüfung von Entscheidungen über den Einsatz der Bundeswehr im Ausland), Deutscher Bundestag Drucksache 19/14025, 15.10.2019, <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/19/140/1914025.pdf> [dostęp: 16.07.2020].

⁸ R. Kiesewetter, A. Nick, M. Vietz, *Erklären, was wir außenpolitisch wollen. Zur Rolle des Parlaments in der strategischen Kultur*, „Internationale Politik” 2017, Nr. 4, s. 30–33.

⁹ C. Major, Ch. Mölling, *Das Weißbuch 2016 und deutsche Verteidigungspolitik*, [w:] *Dossier Deutsche Verteidigungspolitik*, Hrsg. Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn, 2015–2020, s. 104 i nast., https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwiU8LaytObsAhWk4sKHZNBAoEQFjABegQIBhAC&url=https%3A%2F%2Fwww.bpb.de%2Fsystem%2Ffiles%2Fpdf_pdf%2Fpdf-199272.pdf&usg=AOvVaw1dq-zaTnaFtNiuFHwMgQyQ [dostęp: 16.07.2020].

w art. 42 ust. 7 Traktatu o Unii Europejskiej. Choć główny ciężar zwalczania tzw. Państwa Islamskiego spoczywał na koalicji z udziałem NATO¹⁰, to większe zaangażowanie Niemiec uwidaczniało się także w ramach unijnych operacji w Afryce.

Większemu niż dotąd zaangażowaniu Niemiec, choć jednak ograniczonemu ze względu na unikanie bezpośredniego udziału w wymiarze bojowym, towarzyszyły również zmiany w opinii publicznej. Jej ostrożne nastawienie do stosowania siły militarnej warunkuje podejście egzekutywy i klasy politycznej do udziału Bundeswehry w sojuszniczych operacjach militarnych o charakterze bojowym. Opinia publiczna jest wyjątkowo wrażliwa na ten problem. Społeczeństwo jeszcze bardziej niż elity polityczne nie jest skłonne zaakceptować innego niż ostrożnościowy model, którego zręby zostały wypracowane po zjednoczeniu. Generalnie wśród zarówno decydentów, jak i elit parlamentarnych zauważalny był brak większej akceptacji dla ewentualnego ofensywniejszego wariantu zaangażowania¹¹. Jednak ostatnie badania przeprowadzone m.in. na potrzeby Urzędu Kanclerskiego pokazały, że proporcje dotyczące niechęci wobec spraw militarnych zmieniają się dość znacząco szczególnie wśród młodego pokolenia. Odsetek aprobujących zwiększenie roli międzynarodowej Niemiec wzrósł z ok. 30% w 2016 r. do 47% w pierwszym kwartale 2019 r.¹² Praktycznie opinia publiczna jest gotowa w większym stopniu aprobować udział Bundeswehry w unijnych operacjach wojskowych.

Wzrost aspiracji Unii Europejskiej w dziedzinie bezpieczeństwa

W dyskusji na forum europejskim zaznacza się potrzeba wyraźniejszych działań na rzecz WPBiO. Przykładem było uchwalenie europejskiej strategii bezpieczeństwa UE¹³ oraz zgoda na utworzenie od dawna postulowanej instytucji Komórki Planowania i Prowadzenia Operacji Wojskowych (MPCC) dla efektywniejszego planowania i realizacji misji wojskowych w ramach WPBiO, która do 2020 r. miała być w stanie samodzielnie dowodzić operacjami dzięki uprawnieniom wykonawczym¹⁴ czy utworzeniu Europejskiego Funduszu Obrony¹⁵.

¹⁰ NATO przystąpiło formalnie do Globalnej Koalicji Przeciwko Daesh (*Global Coalition Against Daesh*) podczas szczytu w Brukseli 25 maja 2017 r.

¹¹ H.W. Maull, *Deutsche Außenpolitik nach der „Review 2014“: Zivilmacht 2.0?*, „Zeitschrift für Politik“ 2015, Nr. 3, s. 327.

¹² D.-D. Böehmer, *Militärische Mittel und Moral – für junge Deutsche kein Gegensatz*, „Welt am Sonntag“, 7.06.2020.

¹³ *The European Union in a changing global environment; A more connected, contested and complex world*, https://eucivcap.files.wordpress.com/2017/03/20150625-european_union_changing_global_environment-more_connected_contested_complex_world.pdf [dostęp: 16.07.2020].

¹⁴ J. Legrand, *Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik, Kurzdarstellungen zur Europäischen Union*, s. 4, www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/de/FTU_5.1.2.pdf [dostęp: 16.07.2020].

¹⁵ R.L. Glatz, W. Hansen, M. Kaim, J. Vorrath, *Die Auslandseinsätze der Bundeswehr im Wandel*, „SWP-Studie“ 2018, Nr. 7, s. 29.

W następstwie deklarowanej przez przywódców europejskich gotowości do zwiększenia zaangażowania międzynarodowego UE i konkretnymi wytycznymi w tej sprawie, coraz wyraźniejsza staje się perspektywa pogłębiania integracji w dziedzinie polityki obronnej. Na początku 2017 r. Komisja Europejska opublikowała Białą Księgę w sprawie przyszłości Europy¹⁶ oraz dokument na temat europejskiej obronności, w którym przedstawiono scenariusze dotyczące rozwijania integracji w zakresie europejskiej obrony, wskazujące na potrzebę wzmocnienia samodzielności obronnej UE¹⁷. Kluczowym czynnikiem pogłębiania integracji byłoby wprowadzenie wynikającej z art. 42 Traktatu o Unii Europejskiej instytucji wspólnej obrony, która opierałaby się o zintegrowane oddziały wojskowe, będące w dyspozycji UE. Państwa członkowskie wносиłyby oryginalne kontrybucje wojskowe, a żołnierze pozostawaliby w ramach poszczególnych sił narodowych. Państwa same nie dysponowałyby władzą rozkazodawczą nie tylko o użyciu operacyjnym, ale także nie podejmowałyby decyzji o samej operacji, ponieważ byłyby one zastrzeżone dla szczybla unijnego.

Uruchomienie stałej współpracy strukturalnej (PESCO) i coraz częstsze zaangażowanie UE w opanowywanie kryzysów¹⁸ w najbliższym sąsiedztwie geograficznym, zwłaszcza na południu¹⁹, w następnych latach może przynieść również rozbudowę i zwiększenie częstotliwości misji wojskowych. Jednak jeśli UE zamierzałaby podnieść poziom efektywności swoich misji w tym regionie, wymagałoby to także pogłębienia integracji politycznej, w tym m.in. większego zaangażowania wojskowego Niemiec.

W niemieckich środowiskach eksperckich wyrażano opinię, że w następnych latach również pogłębiająca się współpraca wielonarodowa w ramach projektów na zasadach *pooling & sharing*²⁰ przyniesie zwiększenie stopnia integra-

¹⁶ European Commission, *White paper on the future of Europe*, COM(2017) 2025, 1.03.2017, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/white_paper_on_the_future_of_europe_en.pdf [dostęp: 16.07.2020].

¹⁷ European Commission, *Reflection paper on the future of European defence*, COM(2017) 315, 7.06.2017, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-defence_en.pdf [dostęp: 16.07.2020].

¹⁸ Obecnie UE prowadzi 10 misji cywilnych oraz 6 misji i operacji wojskowych w Europie, Afryce i na Bliskim Wschodzie. Zob. Rada Europejska, Rada Unii Europejskiej, *Unijna współpraca w zakresie bezpieczeństwa i obrony*, <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/defence-security> [dostęp: 16.07.2020].

¹⁹ Unia uruchomiła operację morską EUNAVFOR MED IRINI na rzecz egzekwowania zakazu embarga na dostawy broni do Libii. Obok tego realizowany był inny typ misji, polegający na udzielaniu wsparcia i przekazywaniu zdolności grupie G5 Sahel Joint Force (tworzonej przez Mali, Mauretanie, Niger, Burkina Faso i Czad), zwalczającej transgraniczny terroryzm, handel narkotykami i ludźmi w strefie Sahelu. Por. R.L. Glatz, W. Hansen, M. Kaim, J. Vorrath, *op. cit.*, s. 29.

²⁰ W przypadku łączenia zdolności kontrybucje pozostają w gestii narodowej, podczas gdy dzielenie zdolności oznacza zobowiązanie państw członkowskich do udostępnienia własnych zdolności na wspólny użytek. Por. H. Heidenkamp, *Die strategische Notwendigkeit von Pooling & Sharing*, [w:] *Europa als Sicherheitspolitischer Akteur*, Hrsg. M. Staack, D. Krause, Budrich, Opladen 2014, s. 233–251.

cji wspólnych operacji z udziałem Bundeswehry. W związku z tym zwracano uwagę na konieczność zajęcia się przez Bundestag problemem dotyczącym tego, czy zakres narodowych kompetencji ze względu na wykształcanie zdolności wielonarodowych nie będzie musiał zostać całkowicie zmodyfikowany, aby skutecznie móc realizować te operacje²¹.

Należy zauważyć, że dla Niemiec kwestia ta była problematyczna już w przypadku ich zobowiązań sojuszniczych w NATO. Przykład konieczności dokonywania rozstrzygnięć przez Federalny Trybunał Konstytucyjny w sprawie udziału niemieckich żołnierzy w wielonarodowych załogach (ok. 1/3) samolotów rozpoznawczych NATO, tzw. AWACS, pokazuje, że kwestia partycypowania przez Niemcy w zintegrowanych sztabach i oddziałach wymagała uprzedniego, stabilnego politycznego konsensu w Bundestagu.

W odróżnieniu od operacji w ramach Sojuszu Północnoatlantyckiego (Afganistan, Bliski Wschód), gdzie Bundeswehra jest ściśle zintegrowana z oddziałami sojuszników, operacje w ramach WPBiO polegają na jej bezpośrednim udziale. Państwa członkowskie UE dysponują wyłączną kompetencją decyzyjną odnośnie udziału swoich sił zbrojnych w operacjach wojskowych UE. Sprawa ta wydaje się tym ważniejsza, że właśnie w przypadku europejskich operacji nie występuje zobowiązanie sojusznicze. Jednak ze względu na spodziewane postępy w integracji militarnej może nastąpić faktyczny automatyzm udziału państwa członkowskiego w operacji, ponieważ jego współudział jest po prostu niezbędny dla jej realizacji.

Nasuwa się wniosek, że integracja wojskowa w ramach UE będzie powodować konieczność ponoszenia współdzielonej politycznej odpowiedzialności przez państwa członkowskie za realizowanie misji. Ponadto zważywszy na fakt, że zarówno integracja w ramach zdolności wojskowych, jak i ewentualna realizacja unii obronnej zdają się naruszać wyłączne kompetencje państw członkowskich w zakresie decyzji o użyciu własnych sił zbrojnych, otwartą kwestią pozostaje, w jaki sposób powinny zostać zagwarantowane uprawnienia kontrolne parlamentów państw członkowskich²². Tym samym polityka obronna, będąca domeną państw członkowskich w obliczu integrowania sił zbrojnych w celu realizowania skutecznych misji wojskowych UE wymagałaby krytycznej refleksji nad dostosowaniem ich systemów decyzyjnych. Można zatem założyć, że podejmowane inicjatywy w zakresie obronności będą budzić polityczne kontrowersje, jak miało to miejsce w przypadku udziału żołnierzy Bundeswehry w załogach samolotów AWACS i zintegrowanych sztabach NATO. Mogą one implikować również potrzebę adaptacji w sensie zmian uprawnień kontrolnych Bundestagu.

²¹ E. Brose, *Parlamentsarmee und Bündnisfähigkeit. Ein Plädoyer für eine begrenzte Reform des Parlamentsbeteiligungsgesetzes*, „SWP-Studie” 2013, Nr. 18; R.L. Glatz, W. Hansen, M. Kaim, J. Vorrath, *op. cit.*, s. 31.

²² European Commission, *Reflection paper...*, *op. cit.*, s. 11.

Parlament Europejski nie posiada obecnie prawnych możliwości oddziaływania na wojskowe misje WPBiO. Jego kompetencje w zakresie budżetowym wzmocnione przez Traktat lizboński znajdują zastosowanie jedynie w odniesieniu do misji cywilnych. W 2004 r. powołano podkomisję ds. bezpieczeństwa i obrony (SEDE), która służy kontroli parlamentarnej WPBiO. Demokratyczna legitymizacja w obszarze WPBiO na poziomie UE jest zapewniana obecnie poprzez konferencję międzyparlamentarną (od 2012 r.), która składa się z przedstawicieli parlamentów narodowych i Parlamentu Europejskiego i działa jako forum wymiany myśli oraz doświadczeń, nie posiadając jednak żadnych uprawnień²³. Należy jednak podkreślić, że Parlament Europejski zgłaszał coraz częściej swoje ambicje do współuczestniczenia w procesie rozwijania WPBiO, domagając się udostępnienia w wieloletnich ramach finansowych na lata 2021–2027 stosownych środków dla Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych oraz deklarując, że niezbędne jest jego włączenie w proces rozbudowy nowych instrumentów WPBiO zarówno w sensie kontroli, jak i strategicznego sterowania²⁴. Dopiero dalszy postęp w integracji militarnej w kierunku armii europejskiej zmieniłby najprawdopodobniej status PE. Stworzyłoby to konieczność finansowania misji WPBiO z budżetu UE, a co za tym idzie pozwoliłoby Parlamentowi na bezpośrednią kontrolę takich przedsięwzięć. Uważa się, że nawet jeśli kontrola operacji WPBiO zasadniczo w pierwszym rzędzie podlega parlamentom krajowym, to Parlament Europejski stanowi ważną dodatkową płaszczyznę zwiększania demokratycznej legitymizacji, która mogłaby być jeszcze wzmocniona poprzez dowartościowanie SEDE²⁵.

Bundestag i legitymizacja WPBiO

Pogłębiona integracja militarna rodzi jednak nowe wyzwania i unaocznia potrzebę dostosowania systemów decyzyjnych oraz utrzymania wysokiej jakości legitymizacji politycznej od strony ustawodawstwa krajowego. Operacje militarne UE mogą bowiem przybierać coraz bardziej kontrowersyjny charakter z punktu widzenia konieczności zachowania norm prawa międzynarodowego i demokratycznych reguł działania w państwach członkowskich, jak również

²³ *Geschäftsordnung der Interparlamentarischen Konferenz zur Gemeinsamen Außen und Sicherheitspolitik und Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik*, <https://www.bundestag.de/resource/blob/194578/30577157c6fbcaa5ec06b97f464b87e5/Geschaeftsordnung-data.pdf> [dostęp: 16.07.2020]; D. Schade, *Parlamentarische Kontrolle durch Vernetzung? Eine kritische Analyse der Rolle der Interparlamentarischen Konferenz für die GASP/GSVP*, „integration” 2019, Bd. 42, Nr. 2, s. 118–133.

²⁴ *Entschließung des Europäischen Parlaments vom 12. Dezember 2018 zu dem Jahresbericht über die Umsetzung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (2018/2097(INI))*, P8_TA(2018)0513, Straßburg, 12.12.2018, www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0513_DE.html [dostęp: 16.07.2020].

²⁵ J. Böcker, O. Schwarz, *op. cit.*, s. 74.

wrażliwości opinii publicznych. Można więc przyjąć, że postępująca integracja militarna uprawdopodobnia potrzebę modyfikacji uwarunkowań decyzyjnych w kierunku ich usprawnienia oraz zapewnienia dotychczasowej legitymizacyjnej roli Bundestagu.

Zakres nadzoru Bundestagu nad udziałem Bundeswehry w operacjach militarnych można określić jako przykład modelowego rozwiązania. Jego uprawnienia zostały wypracowane na podstawie politycznego kompromisu osiągniętego po długich dyskusjach w latach 90. i na początku XXI w. W literaturze przedmiotu uprawnienia kontrolne Bundestagu w procesie decyzyjnym dotyczącym delegowania Bundeswehry do udziału w operacjach ze względu na prawo weta uznaje się za rozbudowane i traktuje się je jako wyraz demokratycznej tożsamości RFN²⁶. Do pewnego stopnia odzwierciedleniem tej sytuacji jest powszechne określanie Bundeswehry jako „armii parlamentarnej”²⁷.

Sens uprawnień Bundestagu polega na legitymizacji do udzielania zgody *ex ante* dla proponowanego przez rząd mandatu operacji, który zawiera jej zakres i okres trwania²⁸. W trakcie fazy wstępnej propozycja mandatu jest dyskutowana na poziomie komisji, a stosowna uchwała podejmowana jest w trakcie sesji plenarnej Bundestagu. Dysponuje on zatem prawem do odrzucenia misji; nie może jednak modyfikować mandatu. Podobnie wymagana jest zgoda parlamentu w przypadku przedłużania misji. W praktyce za parlamentarny nadzór nad nią odpowiada Komisja Obrony. Rząd federalny ma natomiast obowiązek regularnego informowania Bundestagu o przebiegu misji. W odniesieniu do WPBiO Bundestag ma też możliwości oddziaływań kontrolnych, które widoczne są w realizacji uprawnienia do zasięgania informacji (*Informationsrecht*) od przedstawicieli rządu (w trakcie obrad Komisji Obrony), składania wizyt przez posłów w miejscach dyslokacji Bundeswehry w trakcie operacji (*Besuchsrecht*), jak i kontrolowania budżetu (*Haushaltskontrolle*). Bundestag dysponuje również instrumentem ciężkiego kalibru w postaci prawa do odwoływania sił zbrojnych z realizowanej misji²⁹.

Sprawa powiązań między integracją w dziedzinie europejskiej obronności a zabezpieczeniem uprawnień parlamentów narodowych nie jest nowa. W literaturze przedmiotu podkreślano, że wielonarodowy kontekst wojskowych operacji unijnych wymaga pewnych zmian w systemach decyzyjnych państw

²⁶ P. A. Mello, D. Peters, *op. cit.*, s. 54 i nast.

²⁷ D. Wiefelspütz, *Die parlamentarische Kontrolle von Militär und Sicherheitspolitik*, „Die Friedens-Warte” 2012, Bd. 87, Nr. 2–3, s. 16–21.

²⁸ Zasady delegowania Bundeswehry do udziału w operacjach zagranicznych reguluje ustawa o współdziałaniu parlamentu z 2005 r.; Gesetz über die parlamentarische Beteiligung bei der Entscheidung über den Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Ausland Parlamentsbeteiligungsgesetz, 18.03.2005, <https://www.gesetze-im-internet.de/parlbgb/BJNR077500005.html> [dostęp: 16.07.2020].

²⁹ J. Böcker, O. Schwarz, *op. cit.*, s. 67 i nast.

członkowskich³⁰ lub też zwiększenia współpracy między parlamentami narodowymi. Dzieje się tak, ponieważ z jednej strony złożoność procesu decyzyjnego na szczeblu UE utrudnia wypełnianie uprawnień kontrolnych przez parlamenty narodowe. Z drugiej strony zauważano, że parlamenty mogą być aktywne w kontrolowaniu polityki bezpieczeństwa nie tylko na mocy swoich konstytucyjnych uprawnień, lecz również na wcześniejszych etapach procesu decyzyjnego, tj. wtedy, kiedy postanowienia są kreowane na poziomie unijnym³¹.

Decyzje w sprawie podjęcia operacji w ramach WPBiO muszą być podejmowane jednomyślnie przez państwa członkowskie w ramach Rady Ministrów. Natomiast parlamenty krajowe mogą mieć dostęp do tych decyzji na mocy swoich uprawnień kontrolnych wynikających z kompetencji europejskich.

Pierwszy etap polega na zadeklarowaniu udziału w takich operacjach przez państwa członkowskie – pozostaje on dobrowolny i zależy od ich woli politycznej. Na drugi etap składa się złożenie przez państwa obietnic dotyczących ich kontyngentów wojskowych. Na trzecim etapie siły zbrojne są uruchamiane na podstawie różnych regulacji narodowych, uwzględniających funkcje kontrolne parlamentów w zakresie delegowania sił zbrojnych do operacji. Podkreśla się, że parlamenty są włączane dopiero na tym etapie, co oznacza, że są ograniczone już wcześniejszymi porozumieniami w sprawie delegowania sił zbrojnych do udziału w operacji, zawartymi przez rząd na poziomie Rady³².

Wymogi prawidłowo rozumianej politycznej legitymizacji takich decyzji nasuwałyby konieczność rozszerzenia zakresu współdziałania parlamentów i ich uaktywnienia w kontrolowaniu WPBiO na wcześniejszym etapie procesu decyzyjnego na mocy kompetencji europejskich. W przypadku WPBiO przed parlamentami krajowymi zdają się zatem otwierać nowe perspektywy w zakresie kontroli użycia siły militarnej. Wprawdzie integracja europejska rozwija się zasadniczo w sposób uprzywilejowujący uprawnienia egzekutyw, potrafiących tworzyć tzw. *by-passy* w odniesieniu do narodowych legislatyw poprzez działalność na poziomie UE³³, jednak rola parlamentów krajowych generalnie wzrasta. W zakresie kontrolowania procesu politycznego na poziomie unijnym Traktat Lizboński dowartościował znaczenie nie tylko Parlamentu Europejskiego, lecz także krajowych legislatyw w państwach członkowskich. Uprawnienia te są rozbudowywane zwłaszcza na poziomie roboczym parlamentów. Jednak

³⁰ H. Sjursen, *Not so intergovernmental after all? On democracy and integration in European foreign and security policy*, „Journal of European Public Policy” 2011, Vol. 18, Issue 8, s. 1078–1095.

³¹ D. Schade, *Limiting or liberating*, *op. cit.*, s. 85.

³² *Ibidem*.

³³ K. Auel, T. Christiansen, *After Lisbon: National Parliaments in the European Union*, „West European Politics” 2015, No. 2, s. 261.

mimo wzmocnienia ich roli w sprawach UE, nadzór nad procesem politycznym na poziomie unijnym, a szczególnie w zakresie WPBiO, jest utrudniony³⁴.

W przypadku WPBiO uprawnienia kontrolne parlamentów w państwach członkowskich mają podwójny wymiar, ponieważ można je lokować w kontekście ustawodawstwa krajowego oraz uprawnień kontrolnych parlamentu narodowego w sprawach europejskich. Uprawnienia europejskie można uznać za czynnik zwiększania kompetencji kontrolnych parlamentu krajowego w odniesieniu do procesu decyzyjnego w ramach WPBiO. Jednak możliwości te i ich efektywność są w dużym stopniu zależne nie tyle od europejskich kompetencji parlamentu, ile od jakości ustawodawstwa krajowego w zakresie jego nadzoru nad użyciem siły militarnej w ogóle. Uprawnienia parlamentów w odniesieniu do kontrolowania polityki bezpieczeństwa i, zwłaszcza, użycia siły militarnej, co pozostaje domeną uprawnień egzekutywy, różnią się w państwach członkowskich UE wskutek często odmiennych tradycji militarnych, aktualnych percepcji zagrożeń czy wypracowanych mechanizmów udziału parlamentów³⁵. Przypadek Niemiec i ich specyficznej kultury bezpieczeństwa jest pod tym względem znamieny.

Analiza praktyk kontrolnych pokazała, że Bundestag rzadko czyni pełny użytek z „europejskiego” uprawnienia, co może być związane z różnymi okolicznościami. Szeroki zakres spraw, którymi zajmują się komisje parlamentarne może utrudniać pozyskiwanie informacji na temat operacji i mieć różne konsekwencje. Bundestag zajmuje się operacją już w momencie, kiedy Rada podjęła decyzję, a rząd uchwałę w tej sprawie. Komisja Spraw Zagranicznych może jednak wpływać na operację, dyskutując nad jej mandatem wcześniej i porozumiewając się z rządem³⁶. Jednak europejskie uprawnienia kontrolne jak dotąd niewiele wnoszą do wzmocnienia uprawnień kontrolnych Bundestagu w tej mierze. Przykładowo: funkcje kontrolne Komisji Spraw Europejskich są ograniczone, ponieważ nie może ona opóźniać ani mandatować stanowiska rządu federalnego w Radzie³⁷.

W związku z podejmowaniem decyzji o udziale Bundeswehry w operacjach europejskich nie ma za wiele możliwości poszerzenia udziału Bundestagu. Również w kwestii pogłębiania integracji europejskiej w dziedzinie obronności konstytucyjne uprawnienie Bundestagu wynikające ze wspomnianej ustawy o współdziałaniu parlamentu pozostaje nienaruszone. W orzeczeniu dotyczącym

³⁴ A. Huff, *Executive privilege reaffirmed? Parliamentary scrutiny of the CFSP and CSDP*, „West European Politics” 2015, Vol. 38, Issue 2, s. 396–415.

³⁵ P.A. Mello, *National restrictions in multinational military operations: A conceptual framework*, „Contemporary Security Policy” 2019, Vol. 40, Issue 1, s. 38–55.

³⁶ Por. uwagi D. Schade, *Limiting or liberating*, *op. cit.*, s. 88–89.

³⁷ O. Hönig, *With a little help of the constitutional court: The Bundestag on its way to an active policy shaper*, [w:] *The Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union*, eds. C. Heffler, Ch. Neuhold, O. Rozenberg, J. Smith, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2015, s. 191–208.

Traktatu lizbońskiego Federalny Trybunał Konstytucyjny odniósł się do integracji obronnej i uznał kompetencje Bundestagu za „nienaruszalne przez integrację”³⁸, co oznaczało, że przenoszenie na UE uprawnień decyzyjnych w sprawach operacji jest niedopuszczalne³⁹. W ten sposób pole manewru dla pogłębionej integracji w ramach WPBiO zostało jasno wytyczone. Integracja w sferze obronności jest o tyle zgodna z ustawą zasadniczą, o ile Bundestag zachowa swoje konstytucyjne uprawnienia w sprawie delegowania Bundeswehry⁴⁰. Można byłoby zatem przyjąć *a rebours*, że polityczną konsekwencją uznania przez Niemcy zasady dzielonej odpowiedzialności w ramach integracji obronnej musiałoby stać się zaakceptowanie perspektywy modyfikacji konstytucyjnego uprawnienia Bundestagu. Byłoby to pod względem politycznym trudne do zrealizowania.

Jeszcze inny aspekt tej problematyki ujawnił się w latach 2013–2015 w toku szerszej dyskusji na temat reformy systemu decyzyjnego, jaka toczyła się na forum Bundestagu przy udziale specjalnej komisji parlamentarnej powołanej w tym celu oraz liczego grona ekspertów. Wówczas perspektywa spodziewanego coraz częstszego udziału Bundeswehry w misjach w ramach WPBiO mobilizowała zwolenników pragmatycznego podejścia i uproszczenia procedury decyzyjnej, a jednocześnie podniosły się głosy na rzecz poszerzenia jej podstaw legitymizacyjnych. Zaprezentowano w jej trakcie różne propozycje rozwiązania tej kwestii, które dotyczyły szczególnie ograniczenia zasięgu konstytucyjnego uprawnienia Bundestagu poprzez wyłączenie wymogu aprobowania przez niego wszystkich operacji unijnych⁴¹. Inny wariant proponował podejmowanie przez Bundestag ryczałtowej decyzji o udziale Bundeswehry w nieokreślonych jeszcze operacjach zintegrowanych oddziałów w ramach WPBiO („auf Vorrat”)⁴². Dotyczyłyby one jednak tylko grup bojowych (*Battle Groups*), które mają ściśle określony tryb działania (od 30 do 120 dni), dlatego nie odnosiłyby się do większych przedsięwzięć, jak budowa wspólnej obrony. W związku z tym nie zwiększałyby istotnie waloru sojusznictwa Niemiec. W 2015 r. odrzucona została przez rząd federalny również inna propozycja zawarta w dokumencie końcowym wspomnianej komisji. Dotyczyła ona postulatu poszerzenia zakresu europejskiego ustawowego⁴³ zobowiązania przekazywania informacji przez rząd federalny

³⁸ Das Fallrecht (DFR), BVerfGE 123, 267 – Lissabon, Urteil des Zweiten Senats vom 30. Juni 2009 aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 10. und 11. Februar 2009, <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv123267.html> [dostęp: 16.07.2020].

³⁹ D. Wiefelspütz, *Das Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts und das Wehrverfassungsrecht*, „Die Öffentliche Verwaltung” 2010, H. 2, s. 73 i nast.

⁴⁰ J. Tafel, *op. cit.*, s. 14. Por. S. Simon, *Grenzen des Bundesverfassungsgerichts im europäischen Integrationsprozess*, Mohr Siebeck, Tübingen 2016, s. 133.

⁴¹ J. Tafel, *op. cit.*, s. 14.

⁴² Por. np. J. Varwick, *Zu hohe Hürden. Sicherheitspolitische Handlungsfähigkeit verlangt teilweisen Souveränitätsverzicht*, „Sicherheit und Frieden” 2012, Nr. 3, s. 230–231.

⁴³ Chodziło o ustawę gwarantującą prawo Bundestagu do partycypowania w sprawach unijnych, Gesetz über die Zusammenarbeit..., *op. cit.*

Bundestagowi w przypadku spodziewanego podjęcia przez Niemcy zobowiązania do udziału w operacji na forum Rady (poprzez szersze przekazywanie dokumentów UE ponad zobowiązanie dostarczania jedynie do wglądu projektów uchwał Rady w sprawie tzw. środków restrykcyjnych lub zorganizowania misji cywilnych lub wojskowych)⁴⁴.

Podsumowanie

Wielonarodowy kontekst operacji WPBiO stwarza nowe impulsy dla ich kontrolowania przez parlamenty krajowe państw członkowskich w sposób, który wykracza poza tradycyjne uprawnienia. Parlamenty dysponują dodatkowymi możliwościami kontrolnymi w stosunku do operacji unijnych na podstawie uprawnień dotyczących kontrolowania procesów decyzyjnych UE. W przypadku Bundestagu jest to ustawa o współpracy parlamentu i rządu federalnego w sprawach Unii Europejskiej z 2013 r.

Bundestag ma jednak ograniczoną rolę w kontrolowaniu procesu decyzyjnego WPBiO tą drogą z różnych powodów. Praktyki kontrolne na forum parlamentarnym pokazują, że rzadko czyni on pełny użytek z tego uprawnienia, co może być związane z różnymi okolicznościami, m.in. prymatem Komisji Obrony w tradycyjnym systemie decyzyjnym, ale także ostrożnym stanowiskiem egzekutywy, niechętniej np. poszerzaniu zakresu ciężącego na niej zobowiązania do konsultowania się z parlamentem w sprawach operacji WPBiO. Właśnie na skutek uwarunkowanego rodzimą kulturą bezpieczeństwa i specyficznego systemu zapewniającego pierwszeństwo uprawnienia konstytucyjnej zgody Bundestagu ujętego w ustawie o współdziałaniu parlamentem z 2005 r. tworzy się napięcie między wymogami konstytucyjnymi a politycznym celem integracji europejskiej w dziedzinie obronnej. Niemiecki system decyzyjny nie wykazuje braków demokratycznej prawomocności w WPBiO właśnie dzięki wcześniej rozbudowanym kompetencjom kontrolnym Bundestagu, w tym przede wszystkim przyznanemu mu prawu do wyrażania zgody *ex ante* na udział Bundeswehry w operacjach militarnych. Tak samo ze względu na wypracowany model legitymizacyjny konstytucyjnej zgody Bundestagu w przypadku postępującej integracji militarnej na szczeblu europejskim (hipotetycznie w kierunku europejskiej armii), ewentualność uszczuplenia jego kompetencji wydaje się trudna do wyobrażenia.

⁴⁴ Unterrichtung durch die Kommission zur Überprüfung und Sicherung der Parlamentrechte bei der Mandatierung von Auslandseinsätzen der Bundeswehr. Abschlussbericht der Kommission, Deutscher Bundestag, Drucksache 18/5000, 16.06.2015, s. 45.

Bibliografia

- Auel K., Christiansen T., *After Lisbon: National Parliaments in the European Union*, „West European Politics” 2015, No. 2.
- Besch S., *EU's Institutional Framework regarding Defence Matters*, European Parliament, 2020.
- Böcker J., Schwarz O., *Das doppelte Demokratiedefizit europäischer Sicherheits- und Verteidigungspolitik: Paradox eines kontrafaktischen Legitimitätsmodells parlamentarischer Kontrolle*, „Zeitschrift für Parlamentsfragen” 2013, H. 1.
- Böhmer D.-D., *Militärische Mittel und Moral – für junge Deutsche kein Gegensatz*, „Welt am Sonntag”, 7.06.2020.
- Brose E., *Parlamentsarmee und Bündnisfähigkeit. Ein Plädoyer für eine begrenzte Reform des Parlamentsbeteiligungsgesetzes*, „SWP-Studie” 2013, Nr. 18.
- Bundesministerium der Verteidigung, Die deutsche EU-Ratspräsidentschaft 2020, 14.07.2020, <https://www.bmvg.de/de/deutsche-eu-ratspraesidentschaft-2020-vorsitz-rat-eu> [dostęp: 16.07.2020].
- Das Fallrecht (DFR), BVerfGE 123, 267 – Lissabon, Urteil des Zweiten Senats vom 30. Juni 2009 aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 10. und 11. Februar 2009, <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv123267.html> [dostęp: 16.07.2020].
- Die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP)*, Auswärtiges Amt, 6.01.2020, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/europa/aussenpolitik/-/201802> [dostęp: 16.07.2020].
- Ein neuer Aufbruch für Europa Eine neue Dynamik für Deutschland Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD*, 19. Legislaturperiode, 2018, <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/656734/847984/5b-8bc23590d4cb2892b31c987ad672b7/2018-03-14-koalitionsvertrag-data.pdf> [dostęp: 16.07.2020].
- Entschließung des Europäischen Parlaments vom 12. Dezember 2018 zu dem Jahresbericht über die Umsetzung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, (2018/2097(INI)), P8_TA(2018)0513, Straßburg, 12.12.2018, www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0513_DE.html [dostęp: 16.07.2020].
- Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes (Verankerung eines Verfahrens zur Überprüfung von Entscheidungen über den Einsatz der Bundeswehr im Ausland), Deutscher Bundestag, Drucksache 19/14025, 15.10.2019, <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/19/140/1914025.pdf> [dostęp: 16.07.2020].
- European Commission, High Representative Of The Union For Foreign Affairs And Security Policy, *Joint Staff Working Document, Joint Action Plan Implementing the Civilian CSDP Compact*, SWD(2019) 173 final, Brussels, 30.04.2019, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8962-2019-INIT/en/pdf> [dostęp: 16.07.2020].
- European Commission, *Reflection paper on the future of European defence*, COM(2017) 315, 7.06.2017, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-defence_en.pdf [dostęp: 16.07.2020].
- European Commission, *White paper on the future of Europe*, COM(2017) 2025, 1.03.2017; https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/white_paper_on_the_future_of_europe_en.pdf [dostęp: 16.07.2020].

- Geschäftsordnung der Interparlamentarischen Konferenz zur Gemeinsamen Außen und Sicherheitspolitik und Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik*, <https://www.bundestag.de/resource/blob/194578/30577157c6fbbeaa5ec06b97f464b87e5/Geschaeftsordnung-data.pdf> [dostęp: 16.07.2020].
- Gesetz über die parlamentarische Beteiligung bei der Entscheidung über den Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Ausland Parlamentsbeteiligungsgesetz, 18.03.2005, <https://www.gesetze-im-internet.de/parlbg/BJNR077500005.html> [dostęp: 16.07.2020].
- Glatz R.L., Hansen W., Kaim M., Vorrath J., *Die Auslandseinsätze der Bundeswehr im Wandel*, „SWP-Studie” 2018, Nr. 7.
- Heidenkamp H., *Die strategische Notwendigkeit von Pooling & Sharing*, [w:] *Europa als Sicherheitspolitischer Akteur*, Hrsg. M. Staack, D. Krause, Budrich, Opladen 2014.
- Hellmich W., Kubica K., *Parlamentarische Kontrolle und politische Legitimation von Sicherheits- und Verteidigungspolitik*, [w:] *Handlungsfähigkeit stärken – Stabilität schaffen; Überlegungen zur Europäischen Sicherheits- und Verteidigungsunion*, Hrsg. R. Wagner, H.-J. Schaprian, Friedrich-Ebert-Stiftung, Magdeburg 2018.
- Hönig O., *With a little help of the constitutional court: The Bundestag on its way to an active policy shaper*, [w:] *The Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union*, eds. C. Hefftl, Ch. Neuhold, O. Rozenberg, J. Smith, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2015.
- Huff A., *Executive privilege reaffirmed? Parliamentary scrutiny of the CFSP and CSDP*, „West European Politics” 2015, Vol. 38, Issue 2.
- Kiesewetter R., Nick A., Vietz M., *Erklären, was wir außenpolitisch wollen. Zur Rolle des Parlaments in der strategischen Kultur*, „Internationale Politik” 2017, Nr. 4.
- Legrand J., *Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik, Kurzdarstellungen zur Europäischen Union*, www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/de/FTU_5.1.2.pdf [dostęp: 16.07.2020].
- Major C., *Die Zukunft ist europäisch – oder gar nicht*, „Der Tagesspiegel”, 23.11.2015, <https://causa.tagesspiegel.de/politik/zukunft-der-bundeswehr/die-zukunft-ist-europaisch-oder-gar-nicht.html> [dostęp: 16.07.2020].
- Major C., Mölling Ch., *Das Weißbuch 2016 und deutsche Verteidigungspolitik*, [w:] *Dossier Deutsche Verteidigungspolitik*, Hrsg. Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn, 2015–2020, https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwiU8LaytObsAhWik4sKHZNBaoEQFjABegQIBhAC&url=http%3A%2F%2Fwww.bpb.de%2Fsystem%2Ffiles%2Fpdf_pdflib%2Fpdflib-199272.pdf&usg=AOvVaw1dq-zaTnaFtNiuFHwMgQyQ [dostęp: 16.07.2020].
- Malinowski K., *Parlamenty narodowe w Europie i ich uprawnienia w zakresie operacji międzynarodowych. Przypadek Niemiec*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego” 2018, nr 2.
- Maull H.W., *Deutsche Außenpolitik nach der „Review 2014”: Zivilmacht 2.0?*, „Zeitschrift für Politik” 2015, Nr. 3.
- Mello P.A., *National restrictions in multinational military operations: A conceptual framework*, „Contemporary Security Policy” 2019, Vol. 40, Issue 1.
- Mello P.A., Peters D., *Parlamente in der Friedens- und Sicherheitspolitik: Parlamentarische Kontrolle von Streitkräfteeinsätzen im Licht der Forschung*, „Sicherheit und Frieden” 2017, Nr. 2.

- Parlamentarische Beteiligung bei Auslandseinsätzen von Streitkräften. Untersuchungen zu Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien, Niederlande, Polen, Portugal, Rumänien und Spanien*, WD 2 - 3000 - 173/18, Wissenschaftliche Dienste, Deutscher Bundestag, 2018.
- Peters D., Wagner W., Glahn C., *Parliamentary Control of Military Missions The Case of the EU NAVFOR Atalanta*, „RECON Online Working Paper” 2011, Nr. 24.
- Peters D., Wagner W., *Zwischen Effizienz und Legitimität: Parlamentarische Kontrolle von Militäreinsätzen im weltweiten Vergleich*, „Die Friedens-Warte: Journal of International Peace and Organisation” 2012, Vol. 87, No. 2–3.
- Rada Europejska, Rada Unii Europejskiej, *Unijna współpraca w zakresie bezpieczeństwa i obrony*, <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/defence-security/> [dostęp: 16.07.2020].
- Schade D., *Limiting or liberating? The influence of parliaments on military deployments in multinational settings*, „The British Journal of Politics and International Relations” 2018, Vol. 20, Issue 1.
- Schade D., *Parlamentarische Kontrolle durch Vernetzung? Eine kritische Analyse der Rolle der Interparlamentarischen Konferenz für die GASP/GSVP*, „integration” 2019, Bd. 42, Nr. 2.
- Simon S., *Grenzen des Bundesverfassungsgerichts im europäischen Integrationsprozess*, Mohr Siebeck, Tübingen 2016.
- Sjursen H., *Not so intergovernmental after all? On democracy and integration in European foreign and security policy*, „Journal of European Public Policy” 2011, Vol. 18, Issue 8.
- Tafel J., *Von der Parlamentsarmee zur europäischen Armee? Verfassungsrechtliche Perspektiven einer Integration der Bundeswehr*, „Göttinger Rechtszeitschrift” 2018, Nr. 1.
- The European Union in a changing global environment; A more connected, contested and complex world*, https://eucivcap.files.wordpress.com/2017/03/20150625-european_union_changing_global_environment-more_connected_contested_complex_world.pdf [dostęp: 16.07.2020].
- Unterrichtung durch die Kommission zur Überprüfung und Sicherung der Parlamentsrechte bei der Mandatierung von Auslandseinsätzen der Bundeswehr. Abschlussbericht der Kommission, Deutscher Bundestag, Drucksache 18/5000, 16.06.2015.
- Varwick J., *Neues Einsatzrecht*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 15.10.2014.
- Varwick J., *Zu hohe Hürden. Sicherheitspolitische Handlungsfähigkeit verlangt teilweisen Souveränitätsverzicht*, „Sicherheit und Frieden” 2012, Nr. 4.
- Wiefelspütz D., *Das Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts und das Wehrverfassungsrecht*, „Die Öffentliche Verwaltung” 2010, H. 2.
- Wiefelspütz D., *Die parlamentarische Kontrolle von Militär und Sicherheitspolitik*, „Die Friedens-Warte” 2012, Bd. 87, Nr. 2–3.

The Scrutiny Powers of the Bundestag in View of Germany's Participation in the Common Security and Defense Policy

The progressing military integration of the EU may become an impulse to undertake changes aimed at increasing the scope of participation of national parliaments in the Member States in decision-making processes concerning the delegation of armed forces. In the decision-making system in Germany, the Bundestag has clearly developed constitutional control powers, which is the result of a specific political and military culture and the still reserved attitude towards the use of military force. Member State parliaments also have additional powers of scrutiny based on their powers to scrutinize EU decision-making. The Bundestag has a limited role in scrutinizing the CSDP decision-making process in this way for a variety of reasons. Realization of the political goal of European integration in the field of defense (both in the form of military operations and a defense union) would require modifying the Bundestag's scrutiny powers. Modifying the decision-making system is important for legitimacy and pragmatic reasons if Germany intends to continue the expansion of the CSDP.

Key words: Bundestag, Bundeswehr, Common Security and Defense Policy, Germany, European Union

Uprawnienia kontrolne Bundestagu w perspektywie udziału Niemiec we Wspólnej Polityce Bezpieczeństwa i Obrony

Postępująca integracja militarna UE może stać się impulsem do podjęcia działań na rzecz zwiększenia zakresu partycypacji parlamentów krajowych państw członkowskich w procesach decyzyjnych dotyczących delegowania sił zbrojnych. W systemie decyzyjnym w Niemczech wyraźnie wykształcone konstytucyjne kompetencje kontrolne posiada Bundestag, co jest rezultatem specyficznej kultury polityczno-militarnej i nadal powściągliwego stosunku do użycia armii. Parlamente państw członkowskich dysponują także dodatkowymi możliwościami kontrolnymi na podstawie swoich uprawnień dotyczących kontrolowania procesów decyzyjnych w UE. Bundestag ma ograniczoną rolę w weryfikowaniu procesu decyzyjnego WPBiO tą drogą z różnych powodów. Realizacja politycznego celu integracji europejskiej w dziedzinie obronnej (zarówno w formie operacji militarnych, jak i unii obronnej) wymagałaby zmodyfikowania uprawnień kontrolnych Bundestagu. Zmiana systemu decyzyjnego jest ważna ze względów legitymizacyjnych oraz pragmatycznych, jeśli Niemcy zamierzają kontynuować rozbudowę WPBiO.

Słowa kluczowe: Bundestag, Bundeswehra, Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony, Niemcy, Unia Europejska

Aleksandra Trzcielińska-Polus

dr hab., prof. UO, Uniwersytet Opolski

ORCID: 0000-0003-2610-5639

TRZYDZIEŚCI LAT STOSUNKÓW POLSKO-NIEMIECKICH W CIENIU HISTORII (1990–2020)

Wprowadzenie

Celem artykułu jest zaprezentowanie dominującej roli historii w stosunkach polsko-niemieckich od przełomu lat 80. i 90. XX w. po czasy współczesne. Trzydzieści minionych lat podzielono na cztery podokresy, którym przypisane zostały charakterystyczne dla nich wydarzenia i cechy. Dla uzasadnienia tezy o historyzacji relacji Polski i Niemiec wybrano przykłady nierozwiązanych dotąd problemów z przeszłości i debaty, jakie toczyły i toczą się nadal na ich temat. Świadczą one dobitnie o ich ogromnym znaczeniu dla dalszego rozwoju relacji między Polakami a Niemcami. Najwięcej miejsca poświęcono kwestii budowy pomnika polskich ofiar II wojny światowej w Niemczech.

W celu przedstawienia zarysowanego powyżej tematu wykorzystana zostanie głównie metoda analizy, jaką jest *proces tracing*, pozwalająca nie tylko na deskryptywną prezentację badanych zjawisk, ale także na ukazanie towarzyszących im związków przyczynowo-skutkowych. Głównym źródłem informacji wykorzystanym w niniejszym artykule były dokumenty Bundestagu oraz systematyczny monitoring doniesień medialnych.

Badaczem, który całe swe naukowe życie poświęcił stosunkom polsko-niemieckim i który wniósł ogromny wkład do nauki polskiej, przede wszystkim w zakresie niemcoznawstwa, był pochodzący ze Śląska Opolskiego prof. Erhard Cziomer. Zajmował się on historią Niemiec od zakończenia Wielkiej Wojny (I wojny światowej) po zjednoczenie RFN i NRD w 1990 r.; głównie jednak monitorował, analizował i syntetyzował aktualną politykę tego państwa na arenie międzynarodowej, ze szczególnym jej uwzględnieniem wobec Polski oraz ZSRR, a po 1991 r. – Federacji Rosyjskiej. Ukazywał międzynarodową rolę Niemiec (głównie na forum Unii Europejskiej), podkreślał znaczenie tego państwa w podejmowaniu wyzwań związanych z szeroko pojętym niemilitarnym bezpieczeństwem, w tym bezpieczeństwem: ekonomicznym, finansowym, energetycznym, klimatycznym, a także wyzwań dotyczących terroryzmu międzynarodowego czy problemów wynikających z procesów migracyjnych.

Środowisko opolskich niemcoznawców, skupionych wokół Instytutu Śląskiego w Opolu oraz Uniwersytetu Opolskiego, od lat 70. współpracowało z Profesorem Cziomerem, począwszy od jego udziału jako referenta lub panelisty podczas konferencji z cyklu „Colloquium Opole”, zainicjowanych przez prof. Józefa Kokota i Edmunda Jana Osmańczyka oraz publikacji zamieszczanych przez niego w czasopiśmie „Przegląd Stosunków Międzynarodowych”, po współudział w drugiej dekadzie XXI w. w organizowaniu trójstronnych konferencji (niemiecko-polsko-ukraińskich), dotyczących realizacji unijnego programu Partnerstwa Wschodniego. Profesor Cziomer doskonale rozumiał specyfikę Śląska Opolskiego – regionu zróżnicowanego etnicznie, narodowo i kulturowo; regionu będącego wewnętrznym pograniczem polsko-niemiecko-śląskim. Często recenzował publikacje naukowe i prace awansowe opolskich naukowców. Był mentorem, życzliwym doradcą i inicjatorem wielu przedsięwzięć naukowych.

Ogólna charakterystyka ostatnich trzydziestu lat w stosunkach polsko-niemieckich

Analizując stosunki polsko-niemieckie od 1990 do 2020 r. z jednej strony dostrzec można ich ogromne zróżnicowanie, przede wszystkim z punktu widzenia wielości płaszczyzn i dziedzin wzajemnych kontaktów, jak i różną intensywność tych relacji w poszczególnych sferach oraz podokresach. Z drugiej strony widać w nich dominację określonych trendów i procesów w postaci:

- ekonomizacji, przy czym nie chodzi w tym kontekście o oszczędzanie sił i środków, czy szybki wzrost różnych form kooperacji gospodarczej, ale o przenikanie się relacji ekonomicznych i politycznych oraz o postrzeganie współpracy politycznej przez pryzmat korzyści/strat i zgodności/sprzeczności interesów w sferze gospodarki. Można mówić o pragmatycznym

podejściu Polski do państwa niemieckiego – naszego największego partnera handlowego i ważnego inwestora;

- europeizacji stosunków, czyli uwzględniania Niemiec i konstruowania polskiej polityki z punktu widzenia członkostwa w Unii Europejskiej i ról obu państw (rzeczywiście pełnionych lub potencjalnych) w tym ugrupowaniu. Niemcy postrzegane były w Polsce w omawianym okresie przede wszystkim jako motor integracji europejskiej – siła kształtująca politykę Unii wobec państw członkowskich, ale także jako państwo niezapominające jednocześnie o realizacji własnych interesów narodowych¹. Niemcy były adwokatem i promotorem w czasie polskich starań o uzyskanie członkostwa w UE; następnie czyniono zabiegi – z różnym skutkiem – o to, aby zachodni sąsiad był sprzymierzeńcem Polski w procesie forsowania korzystnych dla niej rozwiązań na forum unijnym;
- uspołecznienia kontaktów, ponieważ po 1989 r. znacznemu zacieśnieniu ulegały relacje międzyludzkie społeczeństw obu państw. Wzajemne poznanie się poprzez: partnerstwa miast i gmin, swobodne przemieszczanie się ludzi przez granicę, intensywną wymianę młodzieży, pobyty turystów niemieckich w Polsce, odwiedziny stron rodzinnych przez przesiedleńców (*Aussiedlerów*, głównie *Spätaussiedlerów*), podejmowanie przez Polaków pracy w Niemczech – wszystko to przyczyniało się do rozwoju współpracy i wzrostu zaufania;
- historyzacji stosunków rozumianej jako dominacja – głównie trudnej – historii we wzajemnych relacjach.

Teżą artykułu jest przekonanie, że w ciągu minionych trzydziestu lat Polacy mieli i mają nadal do czynienia z historyzacją stosunków polsko-niemieckich, w tym z interpretowaniem oraz analizowaniem współczesnych procesów i wydarzeń zachodzących między obydwojma państwami przez pryzmat historii. Przykład tego stanowią m.in.:

- gazociąg Nord Stream nazwany „nowym” paktem Ribbentrop-Mołotow;
- gazeta „Tageszeitung”, którą przyrównano do nazistowskiego czasopisma „Stürmer” z czasów Adolfa Hitlera;
- znak pokoju przekazany wzajemnie przez premiera Tadeusza Mazowieckiego i Helmuta Kohla w Krzyżowej, zestawiany z uściskiem dłoni Konrada Adenauera i Charlesa de Gaulle’a w 1963 r. przed katedrą w Reims;
- podczas obchodów kolejnych rocznic podpisania traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy z 17 czerwca 1991 r. polscy politycy podkreślają, że 17 czerwca to także dzień wybuchu powstania robotniczego w 1953 r. w NRD, które zostało krwawo stłumione przez wschodnio-niemiecką policję ludową i wojsko z pomocą Armii Radzieckiej;

¹ B. Koszel, *Hegemon wbrew własnej woli. Problemy i wyzwania dla przywództwa Niemiec w Unii Europejskiej w drugiej dekadzie XXI wieku*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2015, nr 9, s. 265.

- każda oficjalna wizyta niemieckich polityków w Polsce – niezależnie od jej celów – połączona jest z obowiązkowymi odwiedzinami i składaniem kwiatów w miejscach pamięci, np. w Muzeum Auschwitz–Birkenau, pod pomnikiem Bohaterów Getta w Warszawie, czy zwiedzaniem Muzeum Powstania Warszawskiego etc.;
- kiedy ambasador RFN Rolf Nickel zakończył swoją misję dyplomatyczną w Warszawie i strona niemiecka zaproponowała na jego miejsce Arndta Freytaga von Loringhovens, procedura wyrażenia zgody na przyjęcie tej kandydatury (*agrément*) trwała trzy miesiące. Powodem była przeszłość ojca ambasadora – oficera Wehrmachtu w czasie II wojny światowej, który m.in. służył w bunkrze Hitlera.

Poczynić należy jednak kilka uwag porządkujących tok wyводу:

- 1) w Polsce przywiązywano zawsze ogromną wagę do historii państwa i narodu, szczególnie podkreślając jej chlubne karty. Przeszłość była i pozostaje nadal istotnym elementem kształtowania tożsamości narodowej Polaków;
- 2) Polacy często posługują się sloganem, że „historia dzieli nadal Polaków i Niemców”. Zarzucają Niemcom poważny deficyt wiedzy o okresie hitleryzmu, w szczególności o zbrodniach popełnionych w Polsce w czasie II wojny światowej, w tym np. o wysiedleniach ludności polskiej z Wielkopolski w 1939 r. czy na temat powstań, jakie miały miejsce w czasie okupacji państwa polskiego. Przykładem niekiedy przytaczanym w tym kontekście jest wypowiedź byłego prezydenta Niemiec Romana Herzoga, który przed obchodami 50. rocznicy wybuchu powstania warszawskiego w 1994 r. pomylił je w wywiadzie dla niemieckich mediów z powstaniem w getcie warszawskim z kwietnia 1943 r.;
- 3) podkreślenia wymaga także zróżnicowane postrzeganie przeszłości: w Polsce z perspektywy całego narodu – narodu ofiar, a w Niemczech przez pryzmat losów pojedynczych osób – przede wszystkim ludzi przymusowo wysiedlonych z Ziemi Zachodnich i Północnych z powodu toczącej się wojny.

Rozliczenia i „porządkowanie” pamięci o przeszłości dominowały w ciągu minionych trzydziestu lat w polskiej polityce wobec Niemiec. Większość Polaków nadal jest zdania, że kwestie historyczne pozostają głównym problemem w stosunkach polsko-niemieckich i bez ich wyjaśnienia nie można kształtować ani teraźniejszości, ani przyszłości. W świadomości części społeczeństwa polskiego tkwi stereotyp Niemca-nazisty i nadal postrzega się Niemców oraz państwo niemieckie z punktu widzenia wojennych krzywd. Antyniemieckie stereotypy są wciąż żywe, szczególnie w obliczu prowadzonej przez obecny rząd RP polityki historycznej, mimo że wzajemne stosunki Polaków i Niemców uległy dużej zmianie. Termin „*polnische Wirtschaft*” nie oznacza już w Niemczech błądania i chaosu, jak to przedstawiano m.in. na plakatach przed plebiscytem na

Śląsku w 1921 r. (lub w odniesieniu do Polski socjalistycznej do 1989 r.), lecz jest synonimem dobrze prosperującej gospodarki. Polak nie jest obecnie postrzegany jako złodziej i pijak, lecz jako solidny pracownik, w szczególności pomocny opiekun niemieckich seniorów. Niekorzystny wizerunek Polaka w Niemczech uległ przekształceniu.

Instytut Spraw Publicznych bada i publikuje zmiany dokonujące się we wzajemnym postrzeganiu siebie na podstawie programu „Barometr Polska–Niemcy”. Z badania sondażowego w 2019 r. wynika, że podobny odsetek Polaków i Niemców (odpowiednio 59% i 60%) uważał stosunki dwustronne za dobre; ok. 1/4 – odpowiednio 23% i 27% – określała je mianem złych². Różnice widoczne były jednak przede wszystkim właśnie w postrzeganiu roli historii. Mimo naturalnego odchodzenia generacji osób pamiętających koszmar wojny, nadal niemal 3/4 ankietowanych Polaków (73%) uważało, że II wojna światowa wywiera wpływ na relacje polsko-niemieckie. Prawie połowa ankietowanych z Polski (46%) była zdania, że międzynarodowa opinia publiczna nie uznaje ofiar i cierpień Polaków, których doznali oni od Niemców podczas wojny. W Niemczech taką opinię podzielało tylko 21% badanych osób. Większość Niemców (62%) była zdania, że cierpienia Polaków zostały odpowiednio uznane³. W Polsce stan omawianych stosunków najgorzej oceniali seniorzy (powyżej 75 roku życia). Podkreślenia wymaga natomiast fakt, że pod względem pozytywnej oceny wystawionej relacjom polsko-niemieckim w podziale na województwa, ankietowani mieszkańcy Opolszczyzny znaleźli się na drugim miejscu w Polsce (za mieszkańcami województwa pomorskiego)⁴.

Niezmiennie aktualnym problemem w ostatnich kilku latach pozostawała kwestia odszkodowań wojennych dla Polski. Z badania CBOS z końca sierpnia 2019 r. wynika, że 82% dorosłych Polaków uważało II wojnę światową za ciągle żywą część historii Polski, o której trzeba nadal przypominać, a 69% ankietowanych traktowało jako uzasadnione i słuszne domaganie się od Niemców reparacji – zadośćuczynienia za straty poniesione w czasie wojny. Oznaczało to wzrost o 15% w porównaniu z wynikiem uzyskanym w podobnym badaniu w 2017 r. Negatywny pogląd na ten temat wyraziło 21% badanych (a więc co piąty ankietowany)⁵.

² A. Łada, *Wspólny kierunek – różne perspektywy. Polskie i niemieckie spojrzenia na wzajemne relacje, Europę oraz porządek światowy*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2019, s. 5, https://fwpn.org.pl/assets/Aktualnosci/2019/2019_05_28_Barometr2019/wspolny-kierunek-rozne-perspektywy-polskie-i-niemieckie-spojrzenia-na-wzajemne-relacje-oraz-porzadek-swiatowy-barometr-polska-niemcy-2019_pl_1559211115.pdf [dostęp: 15.01.2020].

³ *Ibidem*, s. 22 i 26.

⁴ *Ibidem*, s. 11.

⁵ CBOS, *Postrzeganie II wojny światowej i poparcie dla domagania się reparacji od Niemiec*, „Komunikat z Badań” 2019, nr 113, https://cbos.pl/SPISKOM.POL/2019/K_113_19.PDF [dostęp: 30.01.2020].

Periodyzacja stosunków polsko-niemieckich w latach 1989–2020

W minionym trzydziestoleciu w stosunkach polsko-niemieckich wyróżnić można cztery podokresy, w których – zgodnie z postawioną tezą – historia odgrywała ważną rolę:

- 1) 1989–1998 – mimo powszechnego określania tego okresu mianem czasu porozumienia i pojednania, część Niemców jest jednak zdania, że był to czas idealizacji stosunków, „zamiatania problemów pod dywan” i unikania debaty o kontrowersyjnych kwestiach. Cezurę początkową stanowi tzw. msza pojednania w Krzyżowej – miejscu historycznym ze względu na siedzibę antyfaszystowskiego ruchu oporu Kręgu z Krzyżowej, skupionego wokół Helmuta Jamesa Grafa von Moltkego. Ważnym aspektem stosunków z Niemcami w omawianym okresie było podjęcie rokowań w sprawie wypłaty odszkodowań dla polskich ofiar III Rzeszy (głównie dla byłych więźniów niemieckich obozów koncentracyjnych i robotników przymusowych). Pod koniec 1991 r. powstała Fundacja „Polsko-Niemieckie Pojednanie”, która dysponowała wówczas funduszem w wysokości 500 mln DEM. Dodać należy, że nie wszystkie ofiary uzyskały świadczenia odszkodowawcze, a ich wysokość także nie była satysfakcjonująca. Na obchody 50. rocznicy zakończenia II wojny światowej w Niemczech nie został zaproszony prezydent Polski. Przemówienie z okazji tej uroczystości wygłosił w Bundestagu minister spraw zagranicznych Władysław Bartoszewski, który przyjechał na zaproszenie prof. Rity Süßmuth.

Cezurę końcową pierwszego podokresu stanowi rezolucja Bundestagu z 29 maja 1998 r. pt. „Wypędzeni, przesiedleńcy i mniejszości niemieckie, jako pomost między Niemcami i ich wschodnimi sąsiadami”. Rezolucja zawierała m.in. sformułowane przez radykalnych działaczy Związku Wypędzonych hasła, które wzbudziły w Polsce ogromne kontrowersje. Ówczesna szefowa Związku Erika Steinbach żądała także, aby poparcie rządu RFN dla akcesji Polski do UE uzależnione było od realizacji przez nasz kraj prawa powrotu osób wypędzonych w ich strony rodzinne i wypłaty odszkodowań za pozostawione tam mienie.

- 2) 1998–2007 – w tym podokresie, nazywanym fazą załamania i dystansu, największym problemem, którego źródło tkwi w przeszłości i który skutecznie zakłócił atmosferę wzajemnych relacji, była koncepcja Związku Wypędzonych dotycząca zbudowania w Berlinie Centrum przeciwko Wypędzonym. Polska zajęła jednoznacznie krytyczne stanowisko wobec tego projektu. Dodatkowo Powiernictwo Pruskie wysuwało w stosunku do Polski żądania odszkodowawcze za pozostawione na jej terytorium mienie. Kontynuowano jednak rozmowy w sprawie odszkodowań dla ofiar nazistowskich obozów i robotników przymusowych. Kwoty wypłat określano

w Polsce nadal mianem symbolicznych. W latach 2001–2006 Fundacja „Polsko-Niemieckie Pojednanie” wypłaciła 483 tys. osób świadczenia w łącznej wysokości ok. 1 mld EUR.

10 września 2004 r. Sejm RP przyjął uchwałę, w której wezwano rząd Polski do wyegzekwowania od Niemiec reparacji za szkody wyrządzone podczas II wojny światowej. Odniesiono się także do wysuwanych w Niemczech roszczeń majątkowych wobec Polski i obywateli polskich, określając je mianem bezprawnych.

- 3) 2007–2015 – trzeci podokres nazwany został fazą poprawności i dążenia do dojrzałego partnerstwa, podczas którego, jak oceniała opozycja, kwestie sporne ponownie zepchnięte zostały na dalszy plan. Tym niemniej problemy przeszłości przebiegały się dalej zarówno do polityki, jak i do mediów. Jednym z ważnych zagadnień, jakie były wówczas w centrum uwagi, stał się status Polonii w Niemczech. Chodziło i nadal chodzi o uzyskanie przez nią statusu mniejszości narodowej. Wskazywano na rozporządzenie Hermanna Göringa z 27 lutego 1940 r. Związek Polaków w Niemczech został wówczas zdelegalizowany, a jego majątek skonfiskowany. W grudniu 2009 r. ówczesny minister spraw zagranicznych Radosław Sikorski, po przeprowadzonych oficjalnych rozmowach przekazał niemieckiemu MSZ *aide-memoire*, w którym stwierdzono, że przynajmniej niektórzy spośród członków Polonii (głównie potomkowie dawnych migrantów) powinni być uznani za mniejszość narodową.

Strona niemiecka po obradach okrągłego stołu z 2011 r. zapowiedziała upamiętnienie ofiar wśród Związku Polaków w Niemczech prześladowanych i zamordowanych w czasie II wojny światowej. Nastąpiło to w rezolucji przyjętej przez Bundestag 10 czerwca 2011 r. pt. „Niemcy i Polska – odpowiedzialność wynikająca z historii, przyszłość w Europie”⁶.

- 4) 2015–do dziś – jest to faza ochłodzenia i pogorszenia dwustronnych stosunków. Sejm RP 27 października 2017 r. przyjął uchwałę w sprawie uczczenia 95. rocznicy powstania Związku Polaków w Niemczech, w której zadeklarowano wsparcie Parlamentu RP dla starań o uzyskanie przez Polonię niemiecką statusu mniejszości narodowej. We wrześniu 2017 r. z inicjatywy Prawa i Sprawiedliwości powołano parlamentarny zespół ds. oszacowania wysokości odszkodowań należnych Polsce od Niemiec za szkody wyrządzone w trakcie II wojny światowej, którego przewodniczącym został poseł Arkadiusz Mularczyk. Wycena tych roszczeń opiewa na ok. 880 mld USD. Biuro Analiz Sejmowych uznaje odszkodowania za uzasadnione. Odmienną opinię na ten temat wyraził zespół naukowców Bundestagu.

Szczególnie brzemienne w rocznice historyczne był rok 2019, a wiele spośród nich związanych było ściśle z Niemcami. Obchodzono:

⁶ *Deutschland und Polen - Verantwortung aus der Geschichte, Zukunft in Europa*, Deutscher Bundestag, Drucksache 17/6145, 9.06.2011.

- 80. rocznicę wybuchu II wojny światowej;
- 70. rocznicę powstania NATO i Rady Europy;
- 30. rocznicę rewolucyjnych przemian w Europie Środkowo-Wschodniej, zapoczątkowanych w Polsce obradami Okrągłego Stołu, czerwcowymi wyborami i powołaniem rządu premiera Mazowieckiego, a także 30. rocznicę historycznej wizyty w Polsce kanclerza Kohla (przerwaną upadkiem muru berlińskiego), której efektem było wspólne oświadczenie szefów obu rządów, zawierające m.in. zapisy dotyczące praw mniejszości niemieckiej w Polsce i Polonii w Niemczech;
- 20. rocznicę przystąpienia Polski do Paktu Północnoatlantyckiego, do którego doszło m.in. dzięki poparciu ze strony Niemiec;
- 15. rocznicę akcesji Polski do UE, która była możliwa m.in. dzięki niemieckiemu poparciu na forum Unii.

Również rok 2020 przyniósł wiele rocznic, których obchody zostały jednak znacznie ograniczone z powodu pandemii koronawirusa. Najważniejsza była 75. rocznica zakończenia II wojny światowej. W styczniu odbyły się uroczystości związane z 75. rocznicą wyzwolenia obozu koncentracyjnego Auschwitz-Birkenau, w których wziął udział prezydent Niemiec Frank-Walter Steinmeier. W marcu Polska starała się przypomnieć całemu światu o 80. rocznicy zbrodni katyńskiej, przypisywanej przez całe dziesięciolecie przez propagandę radziecką Niemcom. 14 listopada 2020 r. obchodzona będzie 30. rocznica podpisania przez ministrów spraw zagranicznych Polski (Krzysztofa Skubiszewskiego) i zjednoczonych Niemiec (Hansa-Dietricha Genschera) traktatu potwierdzającego granicę na Odrze i Nysie Łużyckiej jako granicę polsko-niemiecką. Jednocześnie przypomnieć należy, że 7 grudnia przypadnie też 50. rocznica podpisania układu między PRL a RFN o normalizacji stosunków między obydwojma państwami i historycznego ukłęknięcia kanclerza Willy'ego Brandta przed pomnikiem Bohaterów Getta Warszawskiego.

Ważną postacią w procesie przezwyciężania i rozwiązywania problemów historycznych był zmarły w 2015 r. prof. Bartoszewski, więzień KL Auschwitz i żołnierz Armii Krajowej z powstania warszawskiego. To on w 1995 r. wystąpił przed połączonymi izbami Bundestagu i Bundesratu z przemówieniem z okazji 50. rocznicy zakończenia wojny. Powiedział wówczas m.in.: „Wspólna historia Polaków i Niemców jest historią trudną. Musimy możliwie szybko nadrobić ten czas stracony na nieufność, pogardę, wrogość i wojny”. Stwierdził też, że: „Rozrachunki z przeszłością są często aktem odwagi”⁷. Bartoszewski, który zaznał od reżimu hitlerowskiego w czasie wojny wiele zła, miał odwagę występować na rzecz dialogu i pojednania ze społeczeństwem niemieckim. W 2019 r. obchodzono m.in. 10. rocznicę powstania z jego inicjatywy Fundacji Auschwitz-Birkenau,

⁷ Przemówienie prof. Władysława Bartoszewskiego na specjalnej sesji Bundestagu i Bundesratu, Bonn, 28.04.1995, <http://www.berlin.msz.gov.pl/resource/9df0ac0e-b38f-4b6c-b084-591fc2302a97.JCR> [dostęp: 25.04.2020].

która zarządza funduszem przeznaczonym na konserwację zachowanych pozostałości po tym niemieckim obozie. Pieniędzy na utrzymanie muzeum ustawicznie brakuje. Kanclerz Angela Merkel, która uczestniczyła w uroczystościach rocznicowych, powiedziała wówczas m.in.: „Odczuwam głęboki wstyd wobec barbarzyńskich zbrodni, które popełnili tutaj Niemcy. Były to zbrodnie i przestępstwa, które wykraczały poza wszelkie granice tego, co można sobie wyobrazić. Właściwie z przerażenia wobec tego, co w tym miejscu uczyniono kobietom, dzieciom i mężczyznom, należałoby zamilknąć”⁸. Poinformowała o przekazaniu 60 mln EUR na rzecz fundacji; tyle samo środków przekazały Niemcy w momencie jej utworzenia.

Kwestia upamiętnienia polskich ofiar II wojny światowej

Wzorując się na wezwaniu Bartoszewskiego, Niemcom zwracano uwagę na brak upamiętnienia w ich państwie polskich ofiar III Rzeszy⁹, podobnie do upamiętnienia pomordowanych Żydów, homoseksualistów czy Romów i Sinti. Jego ideę podjął emerytowany urbanista niemiecki Florian Mausbach, który zaproponował wzniesienie pomnika w centrum Berlina, na placu Askańskim, przy zburzonym w czasie wojny dworcu Anhalter Bahnhof, naprzeciwko centrum dokumentującego przymusowe wysiedlenia Niemców. Inicjatywę poparło wielu działaczy na rzecz pojednania polsko-niemieckiego, a także środowiska polonijne oraz Instytut Polski w Berlinie. W listopadzie 2017 r. grupa inicjatorów budowy pomnika wystosowała apel do Bundestagu i społeczeństwa niemieckiego z prośbą o wsparcie. Podpisało go kilkudziesięciu przedstawicieli świata polityki, nauki i kultury, w tym była przewodnicząca Bundestagu prof. Süssmuth, która w grudniu 2019 r. została uhonorowana w Opolu zaszczytną nagrodą „Złote Mosty Dialogu”, oraz były szef SPD i Honorowy Obywatel Województwa Opolskiego – Kurt Beck¹⁰.

Temat pomnika pojawiał się w ostatnich trzech latach z różną częstotliwością w mediach niemieckich i polskich oraz w wypowiedziach polityków. W niemieckich dyskusjach na jego temat dominował sceptycyzm co do tego, czy upamiętnieni powinni zostać tylko Polacy, czy wszystkie narody słowiańskie. Spierano się o to, czy ma to być tylko pomnik, czy centrum dokumentacyjne

⁸ J. Lepiarz, *AfD chce pomnika dla Niemców, Bundestag, przeciw*, „Deutsche Welle”, 16.05.2020, <https://www.dw.com/pl/afd-chce-pomnika-dla-niemc%C3%B3w-bundestag-przeciw/a-53461831> [dostęp: 17.05.2020].

⁹ Władysław Bartoszewski był zdecydowanym przeciwnikiem utworzenia Centrum przeciwko Wypędzeniom, którego inicjatorką była Erika Steinbach. W odpowiedzi na tworzenie Centrum Profesor zgłosił pomysł zbudowania muzeum zbrodni niemieckich.

¹⁰ Wśród sygnatariuszy apelu byli m.in.: historycy Timothy Garton Ash, Hans Henning Hahn, Michael Wildt oraz Klaus Ziemer, a także premier Brandenburgii Dietmar Woidke i były minister finansów Hans Eichel.

lub muzeum (historyk Stephan Lehnstaedt¹¹ oraz minister spraw zagranicznych NRD Markus Meckel optowali za muzeum). Wyrażano wątpliwości, czy takie upamiętnienie zlikwiduje luki w wiedzy Niemców na temat ofiar, cierpień i poniżenia, jakich doświadczyli Polacy podczas okupacji niemieckiej. Zastanawiano się nad tym, czy pomnik poświęcony tylko polskim ofiarom nie będzie odtwarzał historycznych podziałów narodowych i religijnych w Polsce. Zgłaszano obawy, że inne narody ciemiężone przez Niemców podczas II wojny światowej także zażądają miejsc upamiętniających ich ofiary.

W czerwcu 2019 r. poparcie dla budowy pomnika zadeklarował rząd niemiecki (konkretnie Ministerstwo Spraw Zagranicznych), a podczas obchodów 75. rocznicy wybuchu powstania warszawskiego idę tę zaakceptował także przewodniczący Bundestagu Wolfgang Schäuble. Orędownikiem sprawy upamiętnienia „bezprecedensowej brutalności narodowosocjalistycznej polityki okupacyjnej wobec Polaków”¹² jest też historyk prof. Norbert Frei z Uniwersytetu w Jenie. Uważa on jednak, że sam pomnik to za mało, aby zmienić wiedzę historyczną na temat wojny i świadomość społeczną Niemców. W sierpniu 2019 r. z petycją w sprawie pomnika wystąpiło 240 deputowanych do Bundestagu z ramienia pięciu frakcji: CDU/CSU, SPD, Zielonych, FDP i Lewicy. Petycji nie podpisał żaden z posłów partii Alternatywa dla Niemiec¹³. Natomiast w związku z 75. rocznicą zakończenia II wojny światowej jej deputowani w maju 2020 r. złożyli w parlamencie projekt uchwały, w której wezwano niemiecki rząd do upamiętnienia niemieckich ofiar z czasów wojny i po zakończeniu działań wojennych. Projekt ten spotkał się jednak ze zdecydowanym sprzeciwem pozostałych frakcji w Bundestagu¹⁴.

Przeciwko budowie pomnika ofiar polskich występuje także Związek Wypędzonych oraz szefowa fundacji „Ucieczka, Wypędzenie, Pojednanie”. Natomiast szczególnie silne poparcie (obok przewodniczącego Bundestagu) wyrazili: poseł partii Zielonych i przewodniczący polsko-niemieckiej grupy parlamentarnej, Manuel Sarrazin oraz sekretarz generalny CDU Paul Ziemiak.

Jednak powstanie pomnika pozostawało w roku obchodów 75. rocznicy zakończenia II wojny światowej, wielką niewiadomą. Profesor Wolfgang Benz, przewodniczący rady Fundacji Pomnika Holocaustu, przesłał w 2020 r. w imieniu rady do Wolfganga Schäublego list, w którym wyraził pogląd, że pomnik

¹¹ S. Lehnstaedt, *Ein Polen-Museum statt eines Denkmals*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 27.08.2019, <https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/polen-museum-statt-denkmal-des-warschauer-aufstands-16353003.html> [dostęp: 30.08.2019].

¹² N. Frei, *Exerzierfeld. In Berlin soll künftig ein Denkmal an die mörderische deutsche Besatzungspolitik in Polen erinnern. Doch das genügt nicht*, „Süddeutsche Zeitung”, 13.09.2019 [tłum. A. Trzcielińska-Polus].

¹³ D. Brössler, *Bundestagsabgeordnete fordern ein Denkmal für polnischen NS-Opfer*, „Süddeutsche Zeitung”, 26.08.2019.

¹⁴ *Der Trauer um die deutschen Opfer des Zweiten Weltkrieges mit einer Gedenkstätte Ausdruck verleihen*, Deutscher Bundestag, Drucksache 19/19156, 13.05.2020.

polskich ofiar z czasów wojny stworzy niebezpieczeństwo nacjonalizacji pamięci oraz żądania innych narodów domagających się podobnego upamiętnienia¹⁵. Podobny list skierowało do Bundestagu trzech prominentnych naukowców: Aleida Assmann, Heinrich August Winkler oraz Martin Aust¹⁶. Także politycy współzrządzającej partii SPD optowali w 2020 r. za utworzeniem centrum dokumentującego problematykę niemieckiej okupacji nie tylko w Polsce, ale także w całej Europie.

Inicjatywa budowy pomnika polskich ofiar II wojny światowej wydawała się być przegrana. Większe poparcie zyskiwała idea stworzenia wspólnego miejsca pamięci dla wszystkich ofiar wojny, nie tylko w Europie Wschodniej (bez hierarchizowania poczynionych zniszczeń i cierpień poszczególnych narodów). Wątpliwości oraz sceptycyzm wobec centrum dokumentującego wszystkie zbrodnie niemieckie wyraził historyk Stephan Troebst z uniwersytetu w Lipsku. Uważał on, że gdyby doszło do stworzenia takiego miejsca, zostałyby ujednolicone przestępstwa popełnione przez Niemcy w różnych państwach, a przecież w każdym z nich były one inne.

Mianem kompromisu określono porozumienie, jakie osiągnięte zostało w pierwszych dniach czerwca 2020 r., kiedy Niemiecki Instytut Spraw Polskich w Darmstadt i Fundacja Pomnika Holokaustu zaproponowały połączenie obu inicjatyw, tj. budowę pomnika poświęconego napaści Niemiec hitlerowskich na Polskę oraz centrum dokumentacji na temat niemieckiej okupacji w całej Europie. Plac, na którym miałby powstać pomnik, ma nosić nazwę placu 1 września 1939 r. Koncepcja ta zawarta została w liście otwartym skierowanym do przewodniczącego Bundestagu, ministra spraw zagranicznych, minister kultury i przewodniczących frakcji parlamentarnych¹⁷.

Reakcją na tę koncepcję można nazwać wstrzemięźliwą odpowiedź rządu federalnego z 22 lipca 2020 r. na zapytanie deputowanych frakcji Zielonych¹⁸. Rząd stwierdził, że komemoracja ofiar narodowego socjalizmu w państwach Europy Wschodniej jest sprawą bardzo ważną, a poszczególne grupy narodowe powinny zostać upamiętnione z uwzględnieniem odpowiedniego kontekstu historycznego. Wskazano na wiele wystaw i innych już podjętych inicjatyw w tym zakresie, ze szczególnym uwzględnieniem ekspozycji poświęconych ofiarom

¹⁵ D. Brössler, „Erinnerung an alle”. Stiftung kritisiert Pläne für polnische NS-Opfer, „Süddeutsche Zeitung”, 16.01.2020.

¹⁶ M. Dittmer, *Vorstoß für neues NS-Dokumentationszentrum; Gespräch mit Stephan Troebst*, Deutschlandfunk Kultur, 22.05.2020, https://www.deutschlandfunkkultur.de/historiker-initiative-vorstoss-fuer-neues-ns.1008.de.html?dram:article_id=477208 [dostęp: 24.05.2020].

¹⁷ List opublikowany został na stronie internetowej Niemieckiego Instytutu Spraw Polskich w Darmstadt: *An den Überfall auf Polen und an deutsche Besatzungsherrschaft in Europa erinnern. Ein neuer Vorschlag für einen Gedenkort in Berlin*, Deutsches Polen-Institut – Stiftung Denkmal für die ermordeten Juden Europas, Berlin–Darmstadt, 9.06.2020, <https://www.deutsches-polen-institut.de/assets/Uploads/Schreiben-Stiftung-Denkmal-DPI-2020-06-09-Finale-Fassung.pdf> [dostęp: 1.09.2020].

¹⁸ *Gedenken an die Opfer des deutschen Vernichtungskrieges und des NS-Besatzungsregimes im Osten 1939 bis 1945*, Deutscher Bundestag, Drucksache 19/21223, 22.07.2020.

Holokaustu oraz pielęgnowaniu miejsc pochówku ofiar masowych rozstrzeliwań na terenie państw byłego Związku Radzieckiego. Zwrócono uwagę na to, że zarówno Ukraina, jak i Białoruś także domagają się upamiętnienia ich ofiar. Za bardzo istotną część odpowiedzi uznać należy konstatację, że budowa obiektów upamiętnienia ofiar wymaga odpowiedniej uchwały Bundestagu, ponieważ zarówno realizacja, jak i finansowanie odbywa się na podstawie takiego postanowienia, a takiej uchwały póki co nie ma.

Podsumowanie

Stwierdzić należy, że historia była i pozostaje najważniejszym czynnikiem w stosunkach polsko-niemieckich od czasu upadku żelaznej kurtyny. Przez cały analizowany okres trwała walka z określaniem niemieckich obozów koncentracyjnych w Polsce obozami polskimi. Padały zarzuty wobec Niemców o relatywizację historii, wybielanie nazistowskiej przeszłości i zbrodniarzy z czasów wojny oraz tolerowanie ich na różnych prestiżowych stanowiskach¹⁹, a także o wskazywanie przez Niemców na „pomocników Hitlera” – na współwinę innych narodów w zbrodni Holokaustu.

Okupacja Polski, ofiary wojny, dewastacja infrastruktury, grabież dóbr kultury i inne przestępstwa popełnione w czasie trwania II wojny światowej nie są powszechnie znane Niemcom i nie są obecne w niemieckiej pamięci historycznej. Dieter Bingen określa ten deficyt mianem „pustego miejsca w niemieckiej pamięci”.

Zwieńczeniem starań o odpowiednie upamiętnienie polskich ofiar II wojny światowej należy określić podjęcie przez Bundestag 30 października 2020 r. uchwały o utworzeniu „miejsca pamięci i spotkań” poświęconego Polakom²⁰. Przed głosowaniem uchwały odbyła się debata, podczas której przyznano m.in., że stosunki polsko-niemieckie mają szczególny charakter oraz że Niemcy zbyt mało wiedzą o zbrodniach popełnionych podczas okupacji Polski (minister spraw zagranicznych, Heiko Maas)²¹. Paul Ziemiak podkreślił, że będzie to miejsce nie tylko przypominające o cierpieniach Polaków i ich bohaterskim oporze, ale także ukazujące samym Niemcom do czego zdolny jest człowiek. Za trafne uznał

¹⁹ Przykładem jest gen. (policji i Waffen-SS) Heinrich Friedrich (znany jako Heinz) Reinefarth, ur. w Gnesen (Gniezno) winny wymordowania podczas powstania warszawskiego w 1944 r. 40 tys. mieszkańców dzielnicy Wola. W 1951 r. został burmistrzem miasta Westerland (wyspa Sylt) i posłem do Landtagu Szlezwika-Holsztynu. Był przez dziesięciolecia powszechnie szanowanym politykiem i prawnikiem. Dopiero w lipcu 2014 r. parlamentarzyści tego landu wyrazili ubolewanie, że taki człowiek mógł zostać posłem.

²⁰ *Mit einem Ort des Erinnerns und der Begegnung dem Charakter der deutsch-polnischen Geschichte gerecht werden und zur Vertiefung der besonderen bilateralen Beziehungen beitragen.* Deutscher Bundestag, Drucksache 19/23708, 30.10.2020.

²¹ Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 19/187, Stenografischer Bericht, Berlin, 30.10.2020, s. 23584.

określenie jednego z polskich literatów, który nazwał Polskę w latach 1939–1945 cmentarzem cywilizacji²². Manuel Sarrazin stwierdził, że pojednanie polsko-niemieckie jest procesem nadal niezakończonym i wymaga usuwania białych plam istniejących w świadomości²³. Trudno powiedzieć, czy w efekcie podjętej uchwały powstanie pomnik polskich ofiar. Rezolucja przyjęta przez deputowanych czterech frakcji (CDU/CSU, SPD, FDP, Sojuszu 90/Zielonych), przy wstrzymaniu się od głosu posłów Alternatywy dla Niemiec, wzywa rząd federalny do utworzenia na prominentnym miejscu w Berlinie miejsca pamięci, spotkań i konfrontacji z historią. Ma ono służyć „pogłębieniu naszych [polsko-niemieckich – przyp. A. T.-P.] stosunków, zbliżeniu i przyjaźni oraz zwalczaniu stereotypów”²⁴. Opracowaniem koncepcji mają zająć się eksperci z Niemiec i Polski (naukowcy i przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego), ze szczególnym uwzględnieniem Niemieckiego Instytutu Spraw Polskich w Darmstadt.

W kontekście wyżej wymienionego przedsięwzięcia wyrazić należy ostrożną nadzieję, że jeśli dojdzie do jego realizacji to pomoże ono – przynajmniej w pewnym zakresie – pogłębić wiedzę historyczną Niemców na temat okupacji w Polsce i na temat polskich ofiar II wojny światowej.

Mówiąc o historyzacji stosunków polsko-niemieckich podkreślenia wymaga także jeszcze jeden pozytywny projekt, a mianowicie fakt opracowania w analizowanym okresie wspólnego podręcznika do nauczania historii. Od 2016 r. jest dostępny tom pierwszy, od 2017 r. – tom drugi. Tomy trzeci i czwarty mają być gotowe w bieżącym 2020 r.

Bibliografia

- An den Überfall auf Polen und an deutsche Besatzungsherrschaft in Europa erinnern. Ein neuer Vorschlag für einen Gedenkort in Berlin*, Deutsches Polen-Institut – Stiftung Denkmal für die ermordeten Juden Europas, Berlin–Darmstadt, 9.06.2020, <https://www.deutsches-polen-institut.de/assets/Uploads/Schreiben-Stiftung-Denkmal-DPI-2020-06-09-Finale-Fassung.pdf> [dostęp: 1.09.2020].
- Brössler D., *Bundestagsabgeordnete fordern ein Denkmal für polnischen NS-Opfer*, „Süddeutsche Zeitung”, 26.08.2019.
- Brössler D., *„Erinnerung an alle”. Stiftung kritisiert Pläne für polnische NS-Opfer*, „Süddeutsche Zeitung”, 16.01.2020.
- CBOS, *Postrzeżanie II wojny światowej i poparcie dla domagania się reparacji od Niemiec*, „Komunikat z Badań” 2019, nr 113, https://cbos.pl/SPISKOM.PO-L/2019/K_113_19.PDF [dostęp: 30.01.2020].
- Der Trauer um die deutschen Opfer des Zweiten Weltkrieges mit einer Gedenkstätte Ausdruck verleihen*, Deutscher Bundestag, Drucksache 19/19156, 13.05.2020.

²² *Ibidem*, s. 23582.

²³ *Ibidem*, s. 23586.

²⁴ *Mit einem Ort des Erinnerns...*, *op. cit.*, s. 3.

- Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 19/187, Stenografischer Bericht, Berlin, 30.10.2020.
- Deutschland und Polen – Verantwortung aus der Geschichte, Zukunft in Europa, Deutscher Bundestag, Drucksache 17/6145, 9.06.2011.
- Dittmer N., *Vorstoß für neues NS-Dokumentationszentrum; Gespräch mit Stephan Troebst*, Deutschlandfunk Kultur, 22.05.2020, https://www.deutschlandfunkkultur.de/historiker-initiative-vorstoss-fuer-neues-ns.1008.de.html?dram:article_id=477208 [dostęp: 24.05.2020].
- Frei N., *Exerzierfeld. In Berlin soll künftig ein Denkmal an die mörderische deutsche Besatzungspolitik in Polen erinnern. Doch das genügt nicht*, „Süddeutsche Zeitung“, 13.09.2019.
- Gedenken an die Opfer des deutschen Vernichtungskrieges und des NS-Besatzungsregimes im Osten 1939 bis 1945*, Deutscher Bundestag, Drucksache 19/21223, 22.07.2020.
- Koszel B., *Hegemon wbrew własnej woli. Problemy i wyzwania dla przywództwa Niemiec w Unii Europejskiej w drugiej dekadzie XXI wieku*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2015, nr 9.
- Łada A., *Wspólny kierunek – różne perspektywy. Polskie i niemieckie spojrzenia na wzajemne relacje, Europę oraz porządek światowy*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2019, https://fwpn.org.pl/assets/Aktualnosci/2019/2019_05_28_Barometr2019/ws-polny-kierunek-rozne-perspektywy-polskie-i-niemieckie-spojrzenia-na-wzajemne-relacje-oraz-porzadek-swiatowy-barometr-polska-niemcy-2019_pl_1559211115.pdf [dostęp: 15.01.2020].
- Lehnstaedt S., *Ein Polen-Museum statt eines Denkmals*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 27.08.2019, <https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/polen-museum-statt-denkmals-des-warschauer-aufstands-16353003.html> [dostęp: 30.08.2019].
- Lepiarz J., *AfD chce pomnika dla Niemców, Bundestag, przeciw*, „Deutsche Welle”, 16.05.2020, <https://www.dw.com/pl/afd-chce-pomnika-dla-niemc%C3%B3w-bundestag-przeciw/a-53461831> [dostęp: 17.05.2020].
- Mit einem Ort des Erinnerns und der Begegnung dem Charakter der deutsch-polnischen Geschichte gerecht werden und zur Vertiefung der besonderen bilateralen Beziehungen beitragen*, Deutscher Bundestag, Drucksache 19/23708, 30.10.2020.
- Przemówienie prof. Władysława Bartoszewskiego na specjalnej sesji Bundestagu i Bundesratu, Bonn, 28.04.1995, <http://www.berlin.msz.gov.pl/resource/9df0ac0e-b38f-4b6c-b084-591fc2302a97.JCR> [dostęp: 25.04.2020].

Thirty Years of Polish-German Relations in the Shadow of History (1990–2020)

The study aims at presenting the dominant role of history in Polish-German relations from the turn of the 1980s to the current moment. The past 30 years were divided into four sub-periods, and subsequently, the dominant historical issues for each sub-period were presented. Selected examples of problems from the past and the debates that have taken place and are taking place about these very problems clearly indicate its enormous importance for the development of relations between Poles and Germans. Particular attention was paid to the construction of the monument of the Polish victims of World War II in Germany.

Key words: Poland, Germany, historical policy, the monument of the Polish victims of World War II

Trzydzieści lat stosunków polsko-niemieckich w cieniu historii (1990–2020)

Celem artykułu jest ukazanie dominacji historii w stosunkach polsko-niemieckich od przełomu lat 80. i 90. XX w. po czasy współczesne. Trzydzieści minionych lat podzielono na cztery podokresy i zaprezentowano dominujące w nich kwestie historyczne. Wybrane przykłady problemów z przeszłości i debaty, jakie toczyły i toczą się nadal na ich temat, świadczą dobitnie o ich ogromnym znaczeniu dla rozwoju relacji między Polakami a Niemcami. Szczególną uwagę poświęcono kwestii budowy w Niemczech pomnika polskich ofiar II wojny światowej.

Słowa kluczowe: Polska, Niemcy, polityka historyczna, pomnik polskich ofiar II wojny światowej

Michał M. Kosman

dr hab., prof. UKW, Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy

ORCID: 0000-0002-1966-9658

**POLSKO-NIEMIECKIE STOSUNKI POLITYCZNE
NA PRZESTRZENI TRZECH DEKAD
PO ZJEDNOCZENIU NIEMIEC – GŁÓWNE ZAGADNIENIA**

Wprowadzenie

Na dzień 3 października 2020 r. przypada 30. rocznica zjednoczenia Niemiec, co stanowi dobrą okazję do przeprowadzenia bilansu trzech dekad stosunków polsko-niemieckich. Badając ten okres można wskazać zarówno liczne płaszczyzny współpracy, jak i kwestie sporne, a także opisywać wzajemne relacje w kontekście bilateralnym i multilateralnym. Choćby pobieżna lista poszczególnych zagadnień w obszarze stosunków polsko-niemieckich pozwala na wskazanie następujących, bardziej lub mniej szczegółowych kwestii, takich jak: zawarcie traktatu granicznego; podpisanie traktatu dobrosąsiedzkiego; problem przesiedlonych/wypędzonych i budowy Centrum przeciwko Wypędzeniom; problem potencjalnych odszkodowań wojennych dla Polski; rola Niemiec jako adwokata Polski w staraniach o wejście do NATO i UE; stanowisko obu państw wobec europejskiego i transatlantyckiego wymiaru bezpieczeństwa; polskie i niemieckie stanowisko wobec polityki wschodniej – w szczególności wobec Rosji i Ukrainy; problem Gazociągu Północnego; problem pozycji obu państw w Unii Europejskiej – odmienne stanowiska w sprawie procedur decyzyjnych w UE (system nicejski czy lizboński); stosunek do kryzysu migracyjnego i inne zagadnienia.

Celem artykułu jest omówienie kluczowych zagadnień polsko-niemieckich stosunków w ostatnich trzech dekadach. Jego ramy pozwalają jedynie na selektywne podejście do wskazanych powyżej kwestii – części z nich poświęcone zostanie więcej miejsca, inne będą tylko zasygnalizowane. Jednocześnie należy podkreślić, że jest to subiektywna lista, którą można oczywiście z perspektywy eksperckiej poszerzać lub modyfikować wyważenie jej akcentów. W artykule zastosowano przede wszystkim analizę instytucjonalno-prawną, istotną w kontekście badania dostępnych dokumentów, takich jak akty prawne (umowy międzynarodowe), oraz analizę literatury przedmiotu – monografii z zakresu badań niemcoznawczych, czasopism naukowych, publikacji niemieckich ośrodków badawczych, publikacji prasowych oraz stron internetowych niemieckiego rządu i resortu spraw zagranicznych.

Pierwsze wyzwania stosunków dwustronnych – budowa podstaw traktatowych

Przed dyplomacją niemiecką po zjednoczeniu państwa w 1990 r. stanął szereg zadań, wśród których znajdowało się uregulowanie i rozwój stosunków z Polską oraz innymi krajami Europy Środkowej. Do 1992 r. zawarte zostały stosowne traktaty bilateralne z państwami tego regionu. Wprowadzały one zazwyczaj praktykę konsultacji międzyrządowych, deklarowały dążenie do rozbudowy współpracy gospodarczej i działań na rzecz bezpieczeństwa europejskiego, zawierały zapisy dotyczące mniejszości niemieckiej, jak również deklaracje poparcia Polski, Czechosłowacji i Węgier w ich staraniach o przyjęcie do Wspólnot Europejskich/Unii Europejskiej¹, jednak szczegółowe zapisy dotyczące tej ostatniej kwestii nieco różniły się w poszczególnych traktatach².

Z kolei jednym z najważniejszych zadań polskiej dyplomacji na przełomie lat 80. i 90. XX w. było umocnienie suwerenności oraz zapewnienie bezpieczeństwa granic państwowych poprzez ich traktatowe potwierdzenie. Dość zauważyć, że granica polsko-niemiecka obciążona była bagażem historycznych reminiscencji i potencjalnych wątpliwości, które wyrastały z powojennych zachodnioniemieckich pozycji prawnych. Ich istotą było założenie o istnieniu Rzeszy Niemieckiej w granicach z 1937 r. i nieuznawanie powojennych zmian terytorialnych. Warto przypomnieć, że do najistotniejszych porozumień międzynarodowych regulujących granicę polsko-niemiecką należały: umowa poczdamska z 2 sierpnia 1945 r., traktat zgorzelecki Polski z NRD z 6 lipca 1950 r. oraz traktat warszawski Polski z RFN z 7 grudnia 1970 r. Dla lepszego

¹ E. Cziomer, *Historia Niemiec współczesnych 1945–2005*, Wydawnictwo Neriton, Warszawa 2006, s. 388–389.

² Zob. B. Koszel, *Mitteleuropa rediviva? Europa Środkowo- i Południowo-Wschodnia w polityce zjednoczonych Niemiec*, Instytut Zachodni, Poznań 1999, s. 134.

naświetlenia okoliczności towarzyszących traktatowi granicznemu z 1990 r. wypada przypomnieć pokrótce wspomniane porozumienia i związane z nimi różnice interpretacyjne.

Umowa poczdamska w rozdziale IX stwierdzała, iż ZSRR, USA i Wielka Brytania „[...] potwierdzają swą opinię, że ostateczna delimitacja zachodniej granicy Polski powinna nastąpić w uregulowaniu pokojowym” („*reaffirm their opinion that the final delimitation of the western frontier of Poland should await the peace settlement*”). Ponadto trzy mocarstwa „[...] zgadzają się, iż do czasu ostatecznego określenia polskiej granicy zachodniej, byłe terytoria niemieckie [...]” („*pending the final determination of Poland's western frontier, the former German territories [...]*”), od Morza Bałtyckiego, włącznie ze Świnoujściem, następnie na wschód od Odry i Nysy Łużyckiej, „będą przekazane pod zarząd państwa polskiego” („*under the administration of the Polish State*”)³. Nie wnikając w tym miejscu w głębszą analizę prawną powyższych zapisów, wypada przypomnieć, że w latach zimnej wojny obie strony interpretowały je na swoją korzyść. Republika Federalna Niemiec, stojąca na stanowisku o ciągłości państwowej i terytorialnej Rzeszy Niemieckiej w granicach z 1937 r., podkreślała, iż zapisy odnoszące się do uregulowania pokojowego (*peace settlement*) świadczą o tym, że porozumienie poczdamskie nie może być podstawą trwałych zmian granicznych. Założenie takie jednak przegrywało w konfrontacji z argumentami strony polskiej. Wyraźny zapis o byłych terytoriach niemieckich oraz postanowienia części XIII o transferze ludności niemieckiej z ziem przekazanych Polsce świadczyły o zamiarze trwałego przekazania wspomnianych terytoriów Polsce⁴.

Kolejnym wymienionym dokumentem była umowa zgorzelecka między Polską a NRD z 1950 r. Warto jednak podkreślić, że jeszcze przed powstaniem państwa wschodnioniemieckiego tamtejsze kręgi polityczne przez dłuższy czas wzbraniały się przed wyraźnymi deklaracjami na temat trwałości granicy. Dopiero ok. połowy 1948 r. czołowi przedstawiciele Socjalistycznej Partii Jedności Niemiec (SED), którzy wkrótce mieli stanowić elity polityczne NRD (m.in. Walter Ulbricht, Otto Grotewohl), pod wpływem nacisków polskich i radzieckich, a także wyraźnie już rysującego się scenariusza podziału Niemiec, zaczęli

³ *Diplomatic Papers, The Conference of Berlin (The Potsdam Conference), 1945*, Vol. II, Washington 1960, dok. 1384, s. 1509 (materiały dostępne także na history.state.gov) [tłum. M. Korman].

⁴ Wykładnię stosownych zapisów umowy poczdamskiej oraz analizę różnic interpretacyjnych zob. np. L. Janicki, *Podstawy prawne stosunków Polski ze zjednoczonymi Niemcami*, [w:] *Wokół traktatów Polska-Niemcy*, Instytut Zachodni, Poznań 1992, s. 7–21; W. Czapliński, *Polskie pozycje prawne wobec Niemiec popoczdamskich w świetle prawa międzynarodowego. Agresja – terytorium – obywatelstwo*, [w:] *Polska–Niemcy 1945–2007. Od konfrontacji do współpracy i partnerstwa w Europie. Studia i dokumenty*, red. nauk. W. Góralski, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2007, s. 50–57.

opowiadać się za trwałością granicy⁵. W art. 1 układu zgorzeleckiego zapisano, że „Wysokie Układające się strony zgodnie stwierdzają, że ustalona i istniejąca granica [...] stanowi granicę państwową między Polską a Niemcami”⁶. Kolejne artykuły zapowiadały dalsze czynności związane m.in. z demarkacją granicy, zawarciem szczegółowych porozumień dotyczących przejść granicznych, małego ruchu granicznego czy ratyfikacją⁷.

Zbliżony zapis pojawił się w traktacie Polska-RFN z 1970 r., w którym odwołano się do umowy poczdamskiej. W art. 1 czytamy, że oba państwa „zgodnie stwierdzają, że istniejąca linia graniczna, której przebieg został ustalony w rozdziale IX uchwał Konferencji Poczdamskiej [...] stanowi zachodnią granicę państwową Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej”⁸. Niestety uchwała Bundestagu przegłosowana w trakcie debaty ratyfikacyjnej nad traktatem w maju 1972 r., która dawała swoiste wskazówki dla jego wykładni, osłabiła wydźwięk gwarancji nienaruszalności granicy. W pkt. 2 pojawiły się zapisy, że RFN podjęła zobowiązania traktatowe we własnym imieniu, traktat nie przesądza o uregulowaniu o charakterze pokojowym i nie tworzy podstaw prawnych dla istniejących granic („*Die Verträge nehmen eine friedensvertragliche Regelung für Deutschland nicht vorweg und schaffen keine Rechtsgrundlage für die heute bestehenden Grenzen*”)⁹. Dokument został przyjęty w Polsce z dużym rozczarowaniem. Wykładnia o nieostatecznym charakterze postanowień poczdamskich w sprawie granic została potwierdzona w obszernym orzeczeniu Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 7 lipca 1975 r. („*Die drei Westmächte haben einer endgültigen Zuweisung der deutschen Ostgebiete an die Sowjetunion und Polen nicht zugestimmt*”)¹⁰.

Trudno się zatem dziwić, że problem uregulowania polsko-niemieckiej granicy stał się przedmiotem aktywności polskiej dyplomacji w niepewnych warunkach okresu przejściowego 1989–1990, między starym a nowym porządkiem międzynarodowym. Nadal jeszcze formalnie istniała Organizacja Układu Warszawskiego i Rada Wzajemnej Pomocy Gospodarczej, których członkiem

⁵ J. Fiszer, *W 30-rocznicę podpisania Układu Zgorzeleckiego*, „Przegląd Zachodni” 1980, nr 2, s. 5–7.

⁶ Układ między Rzeczpospolitą Polską a Niemiecką Republiką Demokratyczną o wytyczeniu ustalonej i istniejącej polsko-niemieckiej granicy państwowej, podpisany w Zgorzelcu dnia 6 lipca 1950 r. (ratyfikowany zgodnie z ustawą z dnia 28 października 1950 r.), Dz.U. 1950 nr 14, poz. 106.

⁷ *Ibidem*. W późniejszych latach układ zgorzelecki został uzupełniony kolejnymi umowami: Aktem o wykonaniu wytyczenia państwowej granicy między Polską a Niemcami z 1951 r. oraz umowami o granicy morskiej z lat 1968 i 1989.

⁸ Układ między Polską Rzeczpospolitą Ludową a Republiką Federalną Niemiec o podstawach normalizacji ich wzajemnych stosunków, podpisany w Warszawie dnia 7 grudnia 1970 r., Dz.U. 1972 nr 24, poz. 168 i 169.

⁹ Treść uchwały: Deutscher Bundestag, 187. Sitzung, Bonn, 17.05.1972, Stenographischer Bericht (załącznik 6), s. 10960.

¹⁰ Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 07.07.1975, 1 BvR 274/72, openJur, <https://openjur.de/u/188542.html> [dostęp: 18.04.2020].

wciąż była Polska. Z jednej strony w pierwszych miesiącach rozmów „2+4” na temat warunków zjednoczenia Niemiec z pewnym zaniepokojeniem odnotowywano taktyczną niechęć kanclerza Helmuta Kohla do jednoznacznej deklaracji w sprawie trwałości granicy polsko-niemieckiej. Z drugiej strony wypada przyznać, że takich deklaracji nie wzbraniał się składać minister spraw zagranicznych Hans-Dietrich Genscher. Niejednoznaczna postawa kanclerza zmobilizowała dyplomację polską do intensywnych działań zmierzających do uzyskania poparcia międzynarodowego i udziału w rozmowach „2+4”, które to zabiegi w Bonn postrzegano z pewnym dystansem¹¹. Zostały one jednak ukoronowane uczestnictwem w paryskiej części rozmów w lipcu 1990 r., gdy uzyskano zapowiedź zawarcia traktatu granicznego niezwłocznie po zjednoczeniu Niemiec¹². Traktat, który rzeczywiście został podpisany kilka tygodni po reunifikacji Niemiec (14 listopada 1990 r.), zamykał spekulacje na temat granicy polsko-niemieckiej¹³.

Dopełnieniem traktatowych fundamentów stosunków polsko-niemieckich stał się traktat o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy z 17 czerwca 1991 r. Obejmował on obszerny, szczegółowy wachlarz zagadnień w ramach wzajemnych stosunków, poczynając od problemów pokoju i bezpieczeństwa, dwustronnych konsultacji, niemieckiego wsparcia dla europejskich aspiracji Polski, poprzez współpracę w konkretnych dziedzinach aktywności (gospodarka, rolnictwo, regiony, transport itd.), aż po sprawy mniejszości, współpracę kulturalną, kontakty społeczne itd. Nie wnikając w dokładne zapisy traktatu warto ograniczyć się do zasygnalizowania problemu mniejszości, który do dziś budzi pewne kontrowersje i przez część polskich środowisk uznawany jest za nierozwiązany, ponieważ podkreślana jest asymetria statusu Polaków w Niemczech i Niemców w Polsce. Z art. 20 ust. 1 traktatu można wywieść, że ci drudzy posiadają status mniejszości narodowej („członkowie mniejszości niemieckiej w Polsce”), podczas gdy Polacy mieszkający w Niemczech takiego statusu nie mają („osoby w Republice Federalnej Niemiec, posiadające niemieckie obywatelstwo, które są polskiego pochodzenia albo przyznają się do języka, kultury lub tradycji polskiej”). Z punktu widzenia zapisów traktatowych obie grupy korzystają z tych samych praw, wymienionych w ust. 3 przytoczonego artykułu, m.in.: swobody posługiwania się językiem ojczystym, tworzenia własnych instytucji oświatowych, kulturalnych, religijnych, wyznawania i praktykowania własnej religii, używania imion i nazwisk w brzmieniu języka ojczystego¹⁴.

¹¹ J. Krasuski, *Polska–Niemcy. Stosunki polityczne od zarania po czasy najnowsze*, „Kurs pisz”, Poznań 2003, s. 316.

¹² Szerzej zob. M. Kosman, *Polityka RFN wobec ZSRR/Rosji w latach 1989–2009*, Wydawnictwo Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego, Bydgoszcz 2013, s. 128–131.

¹³ Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o potwierdzeniu istniejącej między nimi granicy podpisany w Warszawie dnia 14 listopada 1990 r., Dz.U. 1992 nr 14, poz. 54.

¹⁴ Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy, podpisany w Bonn dnia 17 czerwca 1991 r., Dz.U. nr 14, poz. 56.

Argumentacja strony niemieckiej za takim zróżnicowaniem nie zmieniła się przez dekady. Wskazuje się w niej, że – w przeciwieństwie do mniejszości niemieckiej w Polsce – Polacy w Niemczech są grupą niejednorodną. Ludność polska składa się zarówno ze starej emigracji, głównie z Zagłębia Ruhry, jak i późniejszej, tj. osób przybywających przede wszystkim w latach 80., które skorzystały ze statusu Niemca w oparciu o art. 116 ustawy zasadniczej RFN (osoby posiadające obywatelstwo niemieckie do 1945 r. i ich potomkowie)¹⁵. W listopadzie 2014 r. niemieckie Ministerstwo Spraw Wewnętrznych odrzuciło wniosek Związku Polaków w Niemczech o przyznanie statusu mniejszości narodowej, posługując się głównie powyższymi argumentami¹⁶. Dodajmy, że status mniejszości narodowych w Niemczech posiadają Duńczycy, Serbołużyczanie, Fryzowie i Romowie¹⁷. Można jednak skonstatować, że zawarcie traktatu granicznego, a następnie traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy oznaczało zbudowanie prawnomiędzynarodowych podstaw dwustronnych relacji.

Jedną z najbardziej delikatnych kwestii w agendzie stosunków polsko-niemieckich okazały się odszkodowania dla Polaków poszkodowanych przez III Rzeszę. Dotyczyło to przede wszystkim osób więzionych i kierowanych do pracy przymusowej. Krokiem do rozwiązania tego bolesnego problemu było powołanie do życia Fundacji „Polsko-Niemieckie Pojednanie” w oparciu o umowę z 16 października 1991 r. Wyplaciła ona w latach 1992–2004 ponad 732 mln zł odszkodowań dla osób poszkodowanych przez nazistowskie Niemcy. Z kolei w 2000 r. została utworzona Fundacja „Pamięć, Odpowiedzialność i Przyszłość”. Łączne środki przeznaczone przez nią na wypłaty dla obywateli państw Europy Środkowo-Wschodniej wynosiły ok. 5,2 mld euro. Na te zasoby złożyły się firmy niemieckie, korzystające z pracy niewolniczej w okresie III Rzeszy, oraz państwo niemieckie (po ok. 2,6 mld euro). Suma odszkodowań dla polskich obywateli (484 tys. osób) z jej środków, przekazanych za pośrednictwem Fundacji „Polsko-Niemieckie Pojednanie”, wyniosła ponad 3,5 mld zł, wypłacanych do końca września 2006 r.¹⁸

¹⁵ Szerzej zob. J. Barcz, *Podstawy prawne stosunków Polski ze zjednoczonymi Niemcami*, [w:] *Polska–Niemcy 1945–2007. Od konfrontacji...*, op. cit., s. 150–154.

¹⁶ *Polacy w Niemczech nie będą mniejszością narodową. Niemieckie MSW odrzuca wniosek*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 8.11.2014, <https://wiadomosci.dziennik.pl/swiat/artykuly/4746-61,msw-niemiec-polacy-w-niemczech-nie-sa-mniejszoscia-narodowa.html> [dostęp: 21.04.2020].

¹⁷ Szerzej na temat sytuacji Polaków w Niemczech w tamtym okresie zob. M. Stolarczyk, *Zbieżność i różnice interesów w stosunkach polsko-niemieckich w latach 1989–2009*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2010, s. 235–240.

¹⁸ Dane na stronach internetowych Fundacji „Polsko-Niemieckie Pojednanie”, <http://www.fnpn.pl/wypłaty/robotnicy.php> oraz Fundacji „Pamięć, Odpowiedzialność i Przyszłość”, Stiftung „Erinnerung, Verantwortung und Zukunft”, Zahlen und Fakten zur Fördertätigkeit, 31.12.2019, <https://www.stiftung-evz.de/stiftung/zahlen-und-fakten.html> [dostęp: 22.04.2020].

Najważniejsze aspekty wielostronne stosunków polsko-niemieckich

Badając polską politykę zagraniczną ostatnich dekad, jako swoistą cezurę można przyjąć przystąpienie Polski do Unii Europejskiej w maju 2004 r., ponieważ data ta wyznaczała finalizację procesu wchodzenia do dwóch kluczowych organizacji – NATO (1999 r.) i właśnie UE. Moment ten jest dobrym punktem odniesienia w analizie polskiej polityki zagranicznej, bowiem zostało wówczas zrealizowane zadanie, które uwolniło ogromny potencjał mobilizacyjny w Polsce na rzecz uzyskania członkostwa w tych organizacjach. Od tamtej chwili Polska musiała skupić się na tym, aby nauczyć się funkcjonować w nowych realiach, związanych z członkostwem w UE. W tym kontekście bardzo istotne znaczenie miały stosunki z Niemcami, które odegrały rolę adwokata polskich starań o przystąpienie do NATO i Unii.

Analizując niemieckie motywacje we wspomnianej roli, należałoby wskazać następujące czynniki:

- promowanie sfery bezpieczeństwa i stabilności na wschodzie (obawa przed przenikaniem niekorzystnych zjawisk do Niemiec, które dzięki temu traciły status „państwa frontowego”), na potwierdzenie czego warto przytoczyć słynne słowa prezydenta Romana Herzoga: „Jeżeli my nie ustabilizujemy Wschodu, to Wschód zdestabilizuje nas”¹⁹.
- motywy ekonomiczne – perspektywa szerszego otwarcia wielomilionowego rynku dla własnych eksporterów;
- motywy aksjologiczne – potrzeba wsparcia państw wkraczających na ścieżkę demokracji;
- deklarowany motyw wdzięczności za wsparcie procesu zjednoczenia Niemiec przez Polskę (poczynając od zainicjowania przemian w bloku wschodnim przez ruch Solidarność początkiem lat 80. aż po samo zjednoczenie Niemiec)²⁰.

Wspieranie przez Niemcy polskich starań o wejście do NATO wymagało ze strony dyplomacji niemieckiej znalezienia złotego środka między polskimi pragnieniami finalizacji członkostwa w sojuszu a rosyjskimi obawami i zastrzeżeniami przed zbliżaniem się NATO do granic Federacji Rosyjskiej. Niemcy w tym wypadku wybrały – jak to określano – „podwójną strategię”. Polegała ona, z jednej strony, na wspieraniu polskich starań o członkostwo w sojuszu, z drugiej – na wciąganiu Rosji do współpracy instytucjonalnej z Paktem Północnoatlantyckim. Efektem było utworzenie w 1997 r. Rady NATO-Rosja jako forum konsultacyjnego obu stron w kwestiach bezpieczeństwa międzynarodowego

¹⁹ R. Herzog, *Die Grundkoordinanten deutscher Außenpolitik*, „Internationale Politik” 1995, Nr. 6, s. 7.

²⁰ Zob. M.M. Kosman, *Zjednoczone Niemcy w procesie integracji europejskiej (1990–2002)*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2004, s. 115–123.

w oparciu o Akt NATO-Rosja²¹. Dokument ten wypracowany został przy ogromnym udziale dyplomacji niemieckiej. Dwa lata później Polska wraz z Czechami i Węgrami stała się członkiem sojuszu²². Należy podkreślić również znaczenie utworzonego z inicjatywy niemieckiej w 1991 r. Trójkąta Weimarskiego, który stał się dla Polski cenną platformą współpracy i wzmacniania wysiłków na rzecz akcesji do NATO i UE²³. Zapisy o wsparciu dla europejskiej perspektywy Polski i innych państw środkowoeuropejskich („[...] zbliżenia Polski i pozostałych nowych demokracji do Wspólnoty Europejskiej”) znalazły się zresztą w deklaracji weimarskiej z 29 sierpnia 1991 r. (pkt 7 dokumentu)²⁴.

Należy przypomnieć, że polsko-niemiecki traktat dobrosąsiedzki z 1991 r. wyrażał niemieckie poparcie dla europejskich aspiracji Polski, stwierdzając w art. 8 ust. 3, że „Republika Federalna Niemiec odnosi się pozytywnie do perspektywy przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Wspólnoty Europejskiej, gdy tylko powstaną ku temu przesłanki”²⁵.

Dodajmy, że rozszerzenie wschodnie Unii znajdowało się wśród priorytetowych celów prezydencji niemieckiej w UE w 1994 r. Należy jednak zauważyć, że proces ten nie przebiegał bez zakłóceń. Z końcem marca 1998 r. rozpoczęły się negocjacje akcesyjne, a w maju do debaty włączył się Związek Wypędzonych (Bund der Vertriebenen, BdV) z żądaniami odszkodowań i prawa powrotu do stron rodzinnych dla przesiedlonych po II wojnie światowej. Zaplanowane na jesień 1998 r. wybory sprawiły, że chadecy starali się pozyskać elektorat związany z BdV. Z inicjatywy frakcji parlamentarnych CDU/CSU i FDP dnia 29 maja 1998 r. przegłosowana została rezolucja, która miała wyjść naprzeciw oczekiwaniom tych środowisk. Była ona sformułowana w dość pojednawczym tonie, o czym świadczyć miał sam tytuł dokumentu, w którym przesiedlonych określono jako most łączący Niemców i ich wschodnich sąsiadów (pełny tytuł: *Vertriebene, Aussiedler und deutsche Minderheiten sind eine Brücke zwischen den Deutschen und ihren östlichen Nachbarn*). Niemniej jednak pojawiły się tam wątki, które zaniepokoiły stronę polską. Dotyczyło to zwłaszcza zapisów w pkt. 3 rezolucji, w których autorzy wyrażali nadzieję, że przystąpienie Polski i Czech do UE ułatwi „[...] rozwiązanie wciąż otwartych problemów bilateralnych.

²¹ *Grundakte über gegenseitige Beziehungen, Zusammenarbeit und Sicherheit zwischen Nordatlantikvertrags-Organisation und der Russischen Föderation*, „Bulletin. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung” 1997, Nr. 43.

²² Szerzej zob. M.M. Kosman, *Polityka RFN wobec...*, *op. cit.*, s. 234–240 i 288–293.

²³ Szerzej na temat tej roli Trójkąta Weimarskiego zob. B. Koszel, *Trójkąt Weimarski. Geneza, działalność, perspektywy współpracy*, Instytut Zachodni, Poznań 2006. Zob. także K.-O. Lang, *Das Weimarer Dreieck. Ein neuer „Motor” für die größere EU?*, „SWP-Studie”, Mai 2004.

²⁴ *Wspólne oświadczenie ministrów spraw zagranicznych Francji, Niemiec i Polski w sprawie przyszłości Europy, Weimar, 29 sierpnia 1991 r.*, „Zbiór Dokumentów” 1992, nr 2.

²⁵ Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o dobrym sąsiedztwie..., *op. cit.*

Obejmuje to prawo do swobody przemieszczania się i swobodę osiedlania się” („[...] *bilateralen Fragen erleichtert wird. Dies schließt das Recht auf Freizügigkeit und die Niederlassungsfreiheit ein*”)²⁶. Dokument po burzliwej debacie został przyjęty głosami CDU, CSU i FDP, przy wstrzymującej się SPD oraz przeciwnych Zielonych i PDS²⁷. Rezolucja spotkała się z krytycznymi komentarzami i wyrazami niepokoju ze strony polskiej oraz spekulacjami, że w odpowiedzi na potencjalne roszczenia niemieckie Polska mogłaby wysunąć żądania w sprawie odszkodowań wojennych. Reakcja polskich środowisk politycznych ułatwiła części polityków niemieckich zrozumienie wrażliwości i niepokoju strony polskiej w obliczu postulatów środowisk przesiedleńczych²⁸. Spore emocje wywołał u progu wyborów także tzw. apel berliński BdV z 6 września 1998 r. BdV zawarł w nim m.in. oczekiwanie, że „[...] chętni do powrotu wypędzeni i ich potomkowie będą mogli godnie powrócić do swoich rodzinnych miejscowości” oraz że „[...] Polska i Republika Czeska uregulują kwestię odszkodowań dla wypędzonych z ojczyzny”²⁹.

Problem zszedł na dalszy plan po jesiennych wyborach do Bundestagu w 1998 r. i zawiązaniu koalicji SPD-Zieloni, ponieważ w obu tych partiach kręgi wypędzonych nie miały wsparcia. Z drugiej strony zmiana na szczytach władzy w Niemczech, która nastąpiła kilka miesięcy po rozpoczęciu negocjacji akcesyjnych Polski z UE, oznaczała również przeformułowanie retoryki nowego rządu niemieckiego. O ile przedstawiciele koalicji chadecko-liberalnej operowali często wzniosłymi i odbieranymi z zadowoleniem za wschodnią granicą słowami wsparcia dla polskich starań akcesyjnych, o tyle rząd SPD-Zieloni obracał się już w realiach konkretnych problemów związanych z nadchodzącą akcesją Polski. Należały do nich przede wszystkim kwestie finansowe, otwarcie własnego rynku pracy dla obywateli przyszłych państw członkowskich, zakres objęcia ich mechanizmami wspólnej polityki rolnej UE itd. Stąd też wynikało często powtarzane wówczas w niemieckich kręgach politycznych hasło „więcej realizmu” („*mehr Realismus*”), w odniesieniu do procesu akcesyjnego. Jednocześnie wschodnie rozszerzenie UE było jednym z najważniejszych celów sformułowanych przez

²⁶ *Vertriebene, Aussiedler und deutsche Minderheiten sind eine Brücke zwischen den Deutschen und ihren östlichen Nachbarn*, Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und FDP, Deutscher Bundestag, Drucksache 13/10845, 27.05.1998.

²⁷ Zapis debaty: Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 13/239, Stenographischer Bericht, Bonn, 29.05.1998, s. 22026–22046.

²⁸ Postulaty BdV popierała przede wszystkim CSU (dla której zamieszkujący Bawarię przesiedleni byli naturalnym elektoratem) z jej przewodniczącym Edmundem Stoiberem na czele. Z kolei najbardziej wobec nich zdystansowana spośród partii koalicyjnych była FDP. Zob. np. wypowiedź reprezentującego tę partię ówczesnego ministra spraw zagranicznych, Klaus Kinka: *Stoiber gegen EU-Beitritt „ohne Wenn und Aber”*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 2.06.1998.

²⁹ Zob. *Apel berliński*, tłum. Wer, „Gazeta Wyborcza”, 19–20.09.1998, http://www.archiwum.wyborcza.pl/Archiwum/1,0,551308,19980919RP-DGW,Apel_Berlinski,.html [dostęp: 8.04.2020].

prezydencję niemiecką w pierwszej połowie 1999 r.³⁰ Rokowania akcesyjne zakończyły się 13 grudnia 2002 r. na szczycie w Kopenhadze. Jego istotnym akcentem okazały się bezpośrednie rozmowy szefów rządów – Leszka Millera i Gerharda Schrödera, które pozwoliły przełamać impas i sfinalizować niezamknięte dotąd obszary negocjacyjne (zakres dopłat w ramach wspólnej polityki rolnej oraz budżet i finanse)³¹. Warto jednak przypomnieć, że zanim to nastąpiło, ważnym akcentem dla stosunków polsko-niemieckich zakończyły się negocjacje nad Traktatem nicejskim w grudniu 2000 r., gdy kanclerz Schröder oraz minister Joschka Fischer poparli polskie postulaty uzyskania tej samej liczby głosów (27) co Hiszpania, w systemie decyzyjnym w UE w trybie większości kwalifikowanej. Prasa niemiecka odpowiednio nagłośniła ten fakt wraz ze słowami obu polityków, zapowiadających – ująwszy to w różne formy werbalne – że nie zgodzą się na niesprawiedliwe potraktowanie Polski³².

Po wejściu Polski do UE w 2004 r. – jak wcześniej wspomniano – istotnym zmianom ulec musiał charakter polityki zagranicznej RP. Polska z kandydata przeistoczyła się w członka Unii Europejskiej, który musiał uczyć się obecności w jej strukturach i zdefiniować w niej swoje miejsce, także w kontekście roli i pozycji Niemiec. Jedno z pierwszych wyzwań – i jednocześnie punkt sporny z Niemcami – wiązało się z reformą systemu decyzyjnego w Unii, czyli planowanym odejściem od systemu potrójnej większości (większości państw, głosów ważonych i fakultatywnego kryterium demograficznego) określonego w Traktacie nicejskim, na rzecz systemu podwójnej większości (usunięcia kryterium głosów ważonych), za którym optowały Niemcy, zmierzające do wzmocnienia czynnika demograficznego w procedurach decyzyjnych w UE, a tym samym własnej pozycji. Rezygnacja z kryterium głosów ważonych stanowiła kluczowy cel dyplomacji niemieckiej. Przypomnijmy, że według tego kryterium Niemcy posiadały 29 głosów (podobnie jak Francja, Wielka Brytania i Włochy), podczas gdy Polska dysponowała siłą niewiele mniejszą, tj. 27 głosami (stanowiło to prawie 1/3 potencjału potrzebnego do blokowania decyzji). Nic dziwnego, że Warszawa nie zamierzała rezygnować z korzystnego dla niej systemu, traktowanego jako kompromis między wymogami efektywności decyzyjnej a zasadą suwerennej równości państw. Niemcy z kolei argumentowały, że system nicejski nie sprzyja wspomnianej efektywności, w przeciwieństwie do prostszego systemu podwójnej większości. Polskie hasło „Nicea albo śmierć” nie znalazło w Unii zrozumienia i po tym gdy Hiszpania zaakceptowała propozycje

³⁰ Szerzej na ten temat: A. Hudalla, A. Pradetto, *Desintegration durch Integration? Dilemma der Osterweiterung der Europäischen Union und die Europapolitik der Regierung Schröder*, Universität der Bundeswehr, Hamburg 1999.

³¹ M.M. Kosman, *Zjednoczone Niemcy...*, op. cit., s. 142–143.

³² Zob. niemieckie komentarze prasowe z tego okresu, np. *Telefondiplomatie zwischen Warschau und Nizza*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 11.12.2000.

podwójnej większości, Polsce – jako jedyne państwu obstającemu przy utrzymaniu głosów ważonych – groziło znalezienie się w izolacji³³. Akceptacji w Europie nie znalazła również forsowana przez przedstawicieli rządzącego wówczas Prawa i Sprawiedliwości propozycja oparcia wagi głosów na pierwiastku z liczby ludności³⁴. Bardziej ugodowe stanowisko w relacjach polsko-niemieckich, także w odniesieniu do spraw europejskich, przyjęła natomiast wyłoniona po wyborach z 2007 r. nowa koalicja PO-PSL³⁵. Ostatecznie w traktacie lizbońskim, podpisanym 13 grudnia 2007 r., przyjęty został system podwójnej większości, zgodnie z którym przeforsowanie decyzji w trybie większości kwalifikowanej wymaga co najmniej 55% liczby państw, zamieszkanych przez co najmniej 65% ludności UE³⁶. Spór o system głosowania był pierwszym poważnym poligonem doświadczalnym dla dyplomacji polskiej w ramach UE, który obnażył różnice zdań między Polską a Niemcami.

Różnic zdań w pierwszej połowie pierwszej dekady XX w., tj. tuż przed i tuż po akcesji do Unii, ujawniło się więcej. Najważniejsze z nich dotyczyły europejskiego i atlantyckiego wymiaru bezpieczeństwa oraz szeroko rozumianej „wojny z terroryzmem”, ogłoszonej przez Stany Zjednoczone po atakach z 11 września 2001 r., i wynikającej z niej polityki zagranicznej USA. W porównaniu z rządami Billa Clintona, w okresie prezydentury George’a Walkera Busha Waszyngton przestawił swą politykę zagraniczną na tory unilateralne i zaczął otwarcie przejawiać większą skłonność do stosowania siły w realizacji swych interesów narodowych. Plany ataku na Irak i ich realizacja w 2003 r. spowodowały twardą krytykę ze strony Niemiec (i Francji), a poparcie Polski oraz innych państw Europy Środkowo-Wschodniej. Kwestia ta była jednym z centralnych tematów kampanii przed wyborami do Bundestagu we wrześniu 2002 r. Liderzy koalicji SPD-Zieloni – Schröder i Fischer uczynili z niej najważniejszy punkt swojej oferty wyborczej, akcentując potępienie dla wojennych planów Waszyngtonu i odżegnując się od ewentualnego udziału niemieckich formacji zbrojnych w rysującym się konflikcie (mimo że Amerykanie nie zwracali się do Berlina z prośbą o tego rodzaju wsparcie). Taktyka ta okazała się skuteczna

³³ B. Koszel, *Polska i Niemcy w Unii Europejskiej. Pola konfliktów i płaszczyzny współpracy*, Instytut Zachodni, Poznań 2008, s. 36.

³⁴ Szerzej zob. *ibidem*, s. 31–83; także K. Malinowski, *Polska i Niemcy w Europie (2004–2014). Różnice interesów – uwarunkowania i konsekwencje*, Instytut Zachodni, Poznań 2015, s. 111–129.

³⁵ E. Cziomer, *Polityka zagraniczna Niemiec w dobie nowych wyzwań globalizacji, bezpieczeństwa międzynarodowego oraz integracji europejskiej po 2005 roku*, Dom Wydawniczy Elipsa – Krakowska Akademia im. Frycza Modrzewskiego, Warszawa–Kraków 2010, s. 234–235.

³⁶ Szerzej na temat kontrowersji wokół negocjacji prowadzących do zawarcia traktatu lizbońskiego oraz analizy samego traktatu zob. J.J. Węc, *Spór o kształt ustrojowy Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej w latach 1950–2010. Między ideą ponadnarodowości a współpracą międzyrządową. Analiza politologiczna*, wyd. 2, Księgarnia Akademicka, Kraków 2012, s. 479–568.

i pozwoliła na kontynuację rządów koalicji po wyborach, jednak za cenę pogorszenia stosunków z Waszyngtonem³⁷.

Polska z kolei w pełni poparła stanowisko Waszyngtonu. Premier Miller był jednym z sygnatariuszy tzw. listu ośmiu opublikowanego 30 stycznia 2003 r., popierającego stanowisko USA wobec Iraku³⁸. Problem iracki stał się podłożem spekulacji na temat pogłębiających się podziałów transatlantyckich, a także różnic w samej Europie, które ówczesny sekretarz obrony USA Donald Rumsfeld, określił mianem „starej” i „nowej” Europy. W tym wypadku Polska i Niemcy znalazły się w różnych obozach, gdzie kryterium podziału stał się stosunek do polityki zagranicznej USA (wydaje się, że RFN wówczas po raz pierwszy w swej powojennej historii tak otwarcie przeciwstawiła się polityce Stanów Zjednoczonych).

Po objęciu urzędu kanclerza przez Angelę Merkel w 2005 r. spory niemiecko-amerykańskie powoli były wyciszane. Z kolei polski priorytet dla stosunków z USA był zjawiskiem dość trwałym, niezależnie od tego, jaka formacja była u władzy, choć trzeba przyznać, że silniej takie stanowisko demonstrowane było w okresach rządów PiS (zarówno w latach 2005–2007, jak i od 2015 r.). Jeśli zresztą zestawić transatlantycki i europejski (unijny) wymiar polityki bezpieczeństwa, można wówczas dostrzec, że Polska po przystąpieniu do Unii Europejskiej wydawała się nieco nieufnie podchodzić do rozbudowy Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony UE w obawie przed osłabianiem znaczenia NATO i polityczno-wojskowej obecności Stanów Zjednoczonych w Europie³⁹. Priorytet dla więzi NATO-wskich był zresztą trwałym elementem polskiej polityki bezpieczeństwa także w późniejszych latach⁴⁰. Niemcy z kolei starały się dowartościować znaczenie europejskich zdolności w zakresie bezpieczeństwa i obrony (choć tutaj prymat wiodła Francja). Wydaje się jednak, że jak dotąd udawało się znajdować kompromis między tymi dwoma wymiarami bezpieczeństwa. Polska zaakceptowała rozwój WPBiO (np. misje prowadzone przez UE), pod warunkiem nieosłabiania więzi w ramach NATO, Niemcy natomiast rozumiały stanowisko Polski, choć nie bez zastrzeżeń. Wiązały się one głównie z uwzględnianiem roli Rosji na arenie międzynarodowej.

W tym miejscu wypada zasygnalizować kolejny ważny aspekt stosunków polsko-niemieckich w kontekście multilateralnym, tzn. stanowisko wobec Rosji i Ukrainy. Ponownie można dostrzec tu dość wyraźne różnice. Filozofia polskiej

³⁷ Szerzej zob. A. Pradetto, *Die rot-grüne Regierung und die Irak-Politik der Bush-Administration*, [w:] *Internationale Reaktionen auf die Irak-Politik der USA 2002*, Hg. *idem*, Universität der Bundeswehr, Hamburg 2003, s. 45–50.

³⁸ E. Cziomer, *Instytucjonalizacja współpracy transatlantyckiej: problemy i wyzwania*, [w:] *Bezpieczeństwo międzynarodowe w XXI wieku. Wybrane problemy*, red. nauk. *idem*, Krakowskie Towarzystwo Edukacyjne – Oficyna Wydawnicza AFM, Kraków 2010, s. 59–60.

³⁹ B. Koszel, *Polska i Niemcy w Unii...*, s. 223.

⁴⁰ Szerzej zob. L. Strauß, N. Lux, *Europäische Verteidigungspolitik – Diskurse in und über Polen und Frankreich*, „SWP-Zeitschriftenschau” 2019, Nr. 1.

polityki zagranicznej odznaczała się wysokim stopniem nieufności wobec Rosji i obawą o odrodzenie jej tendencji imperialnych. Skłaniało to Polskę do przyjęcia roli adwokata Ukrainy w jej staraniach o zbliżenie do NATO i Unii Europejskiej. Niemcy z kolei po zjednoczeniu intensywnie starały się wciągać Rosję do współpracy dwustronnej i wielostronnej, w ramach takich organizacji jak NATO, UE czy G7. Stosunki z Rosją przez długi czas obudowane były hasłem „strategicznego partnerstwa”⁴¹. Dopiero konflikt rosyjsko-gruziński w 2008 r. zapoczątkował stopniowe rewidowanie takiego wizerunku Rosji w Niemczech, który jeszcze bardziej osłabiła aneksja Krymu i rosyjskie zaangażowanie w konflikt na wschodzie Ukrainy⁴². Rosja przestała być postrzegana przez Niemcy jako partner w rozwiązywaniu problemów bezpieczeństwa międzynarodowego, a zaczęła być oceniana jako destabilizator lub – ujmując bardziej dyplomatycznie i przytaczając słowa ministra spraw zagranicznych Heiko Maasa – „bardzo trudny partner”⁴³. To oczywiście pewnego rodzaju uogólnienie, gdyż poszczególne niemieckie siły polityczne miały zróżnicowane podejście do Rosji – od krytycznych Zielonych, CDU i FDP, po popierających Rosję Alternatywę dla Niemiec i Lewicę (w ramach poszczególnych partii również wystąpiły różnice poglądów)⁴⁴. Z kolei stosunek głównych polskich partii politycznych do Rosji wydawał się być bardziej homogeniczny w swym krytycyzmie. Natomiast jeśli chodzi o Ukrainę, to wyraźniejszy wzrost zainteresowania Niemiec tym państwem nastąpił po pomarańczowej rewolucji z 2004 r. Działania mediacyjne prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego współgrały z „dyplomacją telefoniczną” kanclerza Schrödera, który posiadał bardzo dobre osobiste relacje z prezydentem Władimirem Putinem⁴⁵. Sympatia polskich środowisk politycznych była wyraźnie po stronie Wiktora Juszczenki, niemniej jednak zarówno Polska, jak i Niemcy były zainteresowane przede wszystkim wygaszeniem konfliktu na Ukrainie. Wypada jednocześnie zauważyć, że wzrost niemieckich sympatii dla Ukrainy po pomarańczowej rewolucji mimo wszystko hamowany był pragmatyzmem i obawą przed nadmiernym antagonizowaniem Rosji. Nie przekuł się on zatem w poparcie dla ewentualnego członkostwa Ukrainy w NATO i UE. Angela Merkel była jednym z przywódców, którzy na szczycie NATO w Bukareszcie

⁴¹ Na temat kategorii „strategicznego partnerstwa” w relacjach rosyjsko-niemieckich szerzej zob. M.M. Kosman, *Polityka RFN wobec...*, op. cit., s. 63–75.

⁴² Na temat reakcji Niemiec wobec konfliktu rosyjsko-ukraińskiego w jego wczesnej fazie (do kwietnia 2014 r.) zob. A. Rinke, *Wie Putin Berlin verlor*, „Internationale Politik”, Mai/Juni 2014, s. 33–45.

⁴³ „Es geht um eine der grausamsten Massenvernichtungswaffen. Interview mit Heiko Maas, Auswärtiges Amt, 14.04.2018, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/heiko-maas-spiegel-interview/1990426> [dostęp: 25.04.2020].

⁴⁴ Szerzej zob. M.M. Kosman, *Niemieckie partie polityczne wobec Rosji na tle konfliktu na Ukrainie w latach 2014–2018*, „Przegląd Zachodni” 2019, nr 1, s. 105–122.

⁴⁵ H. Timmermann, *Die deutsch-russischen Beziehungen im europäischen Kontext*, „Internationale Politik und Gesellschaft” 2007, Nr. 1, s. 108.

w kwietniu 2008 r. zablokowali możliwość zaoferowania Ukrainie wyraźnej perspektywy członkostwa w sojuszu, godząc się na dość mgliste zapisy w tej kwestii. Natomiast w odniesieniu do stosunków Ukrainy z UE z wypowiedzi polityków niemieckich wyłaniało się co najwyżej poparcie dla stowarzyszenia tego państwa z Unią lub czegoś w rodzaju uprzywilejowanego partnerstwa. Innym świadectwem zróżnicowania akcentów w polityce wschodniej Polski i Niemiec było skierowanie przez Polskę do grupy państw Europy Środkowej (m.in. Ukrainy) i Kaukazu oferty ścisłej współpracy w ramach programu Partnerstwa Wschodniego. Rosja z kolei w zbliżonym czasie otrzymała ze strony Unii *de facto* niemiecką propozycję Partnerstwa dla Modernizacji⁴⁶.

W obliczu konfliktu rosyjsko-ukraińskiego w 2014 r. Niemcy i Polska zajęły podobne stanowiska, potępiając działania Rosji na Krymie i wschodniej Ukrainie. Pozytywnym przejawem ścisłej współpracy było wspólne działanie mediacyjne ministrów spraw zagranicznych Polski, Niemiec i Francji (Franka-Waltera Steinmeiera, Radosława Sikorskiego i Laurenta Fabiusa) i wypracowanie porozumienia kijowskiego z 21 lutego 2014 r., którego bezpośrednim efektem było przerwanie walk w stolicy Ukrainy⁴⁷. Strony polska i niemiecka zgodnie potępiały takie posunięcia, jak aneksja Krymu czy zaangażowanie Rosji we wspieranie separatystów na wschodzie Ukrainy. Niemniej jednak – jak wcześniej sygnalizowano – stanowiska najważniejszych niemieckich sił politycznych wobec Rosji (w tym odnośnie utrzymywania mechanizmu sankcji) były zdecydowanie bardziej zróżnicowane niż w Polsce. Głosy „rozumiejących Rosję” (*Russland-Versteher*) w debacie publicznej zderzały się z opiniami krytycznymi wobec polityki Moskwy⁴⁸.

Pozostając przy rosyjskim kontekście relacji polsko-niemieckich wypada dostrzec, że ich obciążeniem stała się budowa Gazociągu Północnego – zarówno pierwszego jak i Nord Stream 2. Dostrzec można wyraźne różnice w ocenie

⁴⁶ Szerzej zob. B. Koszel, *Rola Niemiec w procesach decyzyjnych Unii Europejskiej w XXI wieku*, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza. Wydawnictwo Naukowe Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa, Poznań 2019, s. 314–320; *idem*, *Partnerstwo dla Modernizacji w stosunkach niemiecko-rosyjskich*, „Przegląd Politologiczny” 2010, nr 2, s. 93–107.

⁴⁷ A. Rinke, *Wie Putin...*, *op. cit.*, s. 37.

⁴⁸ Dobrym przykładem odzwierciedlającym to zróżnicowanie stanowisk były dwie deklaracje z grudnia 2014 r. Pierwszą z nich, nawołującą do zrozumienia stanowiska Rosji, podpisało ok. sześćdziesięciu przedstawicieli niemieckich kręgów politycznych, gospodarczych i kulturalnych, jej treść zob.: *Prominente warnen vor Krieg mit Russland*, „Die Welt”, 0.12.2014, <https://www.sueddeutsche.de/politik/appell-zur-ukraine-krise-deutsche-prominente-warnen-vor-krieg-mit-russland-1.2255487> [dostęp: 17.04.2020]. Kilka dni później nastąpiła krytyczna odpowiedź ponad stu czterdziestu reprezentantów środowisk publicystycznych i eksperckich, zob. *Friedenssicherung statt Expansionsbelohnung*, „Die Zeit”, 11.12.2014, <https://www.zeit.de/politik/2014-12/auf-ruf-friedenssicherung-statt-expansionsbelohnung> [dostęp: 27.04.2020]. Na temat obu postaw pisał także E. Cziomer, *Wyzwania nowej roli międzynarodowej Niemiec w dobie globalizacji, kryzysów gospodarczych i finansowo-politycznych po 2007 roku*, Oficyna Wydawnicza AFM, Kraków 2018, s. 202–206.

tego przedsięwzięcia z perspektywy obu państw. Ze strony Berlina był on postrzegany przede wszystkim jako przedsięwzięcie ekonomiczne, wzmacniające bezpieczeństwo energetyczne Niemiec, choć część obserwatorów dostrzegała także jego polityczne skutki⁴⁹. Natomiast w polskiej debacie publicznej wyraźnie dominowało postrzeganie Nord Stream jako projektu politycznego, zagrażającego państwom tranzytowym, zwłaszcza Polsce i Ukrainie. Wprawdzie politycy niemieccy deklarowali, że po wybudowaniu Nord Stream 2 Ukraina powinna pozostać państwem tranzytu gazu⁵⁰, jednak trudno sobie wyobrazić, jak można byłoby taki status dla Ukrainy wyegzekwować.

Podsumowanie

W ostatnich latach pakiet zagadnień spornych w stosunkach polsko-niemieckich powiększył się o problemy polityki migracyjnej i oceny stanu praworządności w Polsce. Z jednej strony Niemcy – przynajmniej w początkowej fazie kryzysu imigracyjnego w 2015 r. – okazały ogromną otwartość na migrantów poszukujących pomocy (po decyzji kanclerz Angeli Merkel o ich przyjęciu, która w ten sposób zawiesiła obowiązywanie procedur unijnej polityki w zakresie imigracji). Kolejnym krokiem były decyzje UE z września 2015 r. o relokacji imigrantów. Po jesiennych wyborach parlamentarnych nowy polski rząd zdecydowanie odmówił realizacji tych decyzji⁵¹. Nie jest to jednak miejsce do rozstrzygania o słuszności jednej czy drugiej postawy; za obydwoma stały argumenty za i przeciw. Problem ten od roku 2016 w następstwie spadku presji migracyjnej znalazł się w fazie zawieszenia.

Ocena stanu praworządności w Polsce stała się kolejną kwestią pogłębiającą różnice między Berlinem a Warszawą. Nie wnikając w istotę problemu i jego prawną analizę można dostrzec, że niemieckie stanowisko przybrało formę unikania zbyt krytycznych i protekcyjnych tonów wobec polskich władz w obawie, że mogłoby to pogłębiać antyniemieckie postawy w Polsce. Wydaje się, że

⁴⁹ Zob. np. obszerną analizę jednego z niemieckich znawców problematyki polskiej i śródkowoeuropejskiej: K.-O. Lang, K. Westphal, *Nord Stream 2 – A Political and Economic Contextualisation*, „SWP Research Paper”, March 2017.

⁵⁰ Zob. np. wypowiedź kanclerz Angeli Merkel podczas konferencji prasowej wieńczącej spotkanie z prezydentem Władimirem Putinem w Soczi 18 maja 2018 r.: *Pressekonferenz von Bundeskanzlerin Merkel und dem russischen Präsidenten Wladimir Putin in Sotschi*, 18.05.2018, Die Bundesregierung, <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Mitschrift/Pressekonferenzen/2018/05/2018-05-18-pk-merkel-putin-sotschi.html> [dostęp: 26.04.2020].

⁵¹ Szerzej zob. M.M. Kosman, *Kryzys imigracyjny w UE w latach 2015–2017. Aspekty prawne i polityczne*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2017, nr 11, s. 279–294; szerzej na temat kryzysu migracyjnego: *Migrationspolitik in Deutschland und Polen. Herausforderungen und Lösungsansätze in der europäischen Flüchtlingskrise*, Hrsg. J. Franzke, B. Koszel, A. Sakson, WeItTrends, Potsdam 2017.

w ten sposób odium ze strony rządu polskiego i jego elektoratu spływało w większym stopniu na Komisję Europejską niż na zachodniego sąsiada.

Reasumując można dostrzec, że w pierwszych latach po zakończeniu zimnej wojny priorytetem polityki zagranicznej Polski było wejście do NATO i UE, dlatego stosunki z Niemcami (po ich traktatowym uregulowaniu), w znacznym stopniu postrzegane były przez pryzmat tego celu. Z czasem, gdy akcesja do UE pojawiła się na politycznym widnokręgu i gdy została zrealizowana, zaczęły one nabierać coraz bardziej pragmatycznego charakteru. Coraz wyraźniej zaczęły ujawniać się kwestie sporne zarówno w stosunkach bilateralnych, jak i multilateralnych. Jednak wypracowane schematy i nawyki współpracy powodowały, że odmienne stanowiska w obrębie różnych zagadnień mieściły się w ramach akceptowanej gry politycznej i nie nabierały nadmiernie konfrontacyjnego charakteru. Swoistą cechą było zróżnicowanie formy polskiej polityki zagranicznej w okresie rządów różnych formacji politycznych, tj. ostrzejsza retoryka w okresach rządów Prawa i Sprawiedliwości, włącznie z otwarciem tematu reparacji wojennych. Niemniej jednak na tle historycznych, konfrontacyjnych doświadczeń, bilans ostatnich trzech dekad stosunków polsko-niemieckich mimo wszelkich zakłóceń i różnic zdań należy uznać za pozytywny.

Bibliografia

- Apel Berliński, tłum. Wer, „Gazeta Wyborcza”, 19–20.09.1998, http://www.archiwum.wyborcza.pl/Archiwum/1,0,551308,19980919RP-DGW,Apel_Berlinski,html [dostęp: 8.04.2020].
- Barcz J., *Podstawy prawne stosunków Polski ze zjednoczonymi Niemcami*, [w:] *Polska – Niemcy 1945–2007. Od konfrontacji do współpracy i partnerstwa w Europie. Studia i dokumenty*, red. nauk. W. Góralski, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2007.
- Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 07.07.1975, 1 BvR 274/72, openJur, <https://openjur.de/u/188542.html> [dostęp: 18.04.2020].
- Czapliński W., *Polskie pozycje prawne wobec Niemiec popoczdamskich w świetle prawa międzynarodowego. Agresja – terytorium – obywatelstwo*, [w:] *Polska – Niemcy 1945–2007. Od konfrontacji do współpracy i partnerstwa w Europie. Studia i dokumenty*, red. nauk. W. Góralski, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2007.
- Cziomer E., *Historia Niemiec współczesnych 1945–2005*, Wydawnictwo Neriton, Warszawa 2006.
- Cziomer E., *Instytucjonalizacja współpracy transatlantyckiej: problemy i wyzwania*, [w:] *Bezpieczeństwo międzynarodowe w XXI wieku. Wybrane problemy*, red. nauk. E. Cziomer, Krakowskie Towarzystwo Edukacyjne – Oficyna Wydawnicza AFM, Kraków 2010.
- Cziomer E., *Polityka zagraniczna Niemiec w dobie nowych wyzwań globalizacji, bezpieczeństwa międzynarodowego oraz integracji europejskiej po 2005 roku*, Dom Wydawniczy Elipsa – Krakowska Akademia im. Frycza Modrzewskiego, Warszawa–Kraków 2010.

- Cziomer E., *Wyzwania nowej roli międzynarodowej Niemiec w dobie globalizacji, kryzysów gospodarczych i finansowo-politycznych po 2007 roku*, Oficyna Wydawnicza AFM, Kraków 2018.
- Deutscher Bundestag, 187. Sitzung, Bonn, 17.05.1972, Stenographischer Bericht (załącznik 6).
- Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 13/239, Stenographischer Bericht, Bonn, 29.05.1998.
- Diplomatic Papers, The Conference of Berlin (The Potsdam Conference), 1945*, ed. R. Dougall, Vol. II, United States Government Printing Office, Washington 1960.
- „Es geht um eine der grausamsten Massenvernichtungswaffen. Interview mit Heiko Maas, Auswärtiges Amt, 14.04.2018, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/news-room/heiko-maas-spiegel-interview/1990426> [dostęp: 25.04.2020].
- Fiszer J., *W 30-rocznicę podpisania Układu Zgorzeleckiego*, „Przegląd Zachodni” 1980, nr 2.
- Friedenssicherung statt Expansionsbelohnung*, „Die Zeit”, 11.12.2014, <https://www.zeit.de/politik/2014-12/aufruf-friedenssicherung-statt-expansionsbelohnung> [dostęp: 27.04.2020].
- Fundacja Polsko-Niemieckie Pojednanie, <http://www.fnpn.pl/wyplaty/robotnicy.php> [dostęp: 22.04.2020].
- Grundakte über gegenseitige Beziehungen, Zusammenarbeit und Sicherheit zwischen Nordatlantikvertrags-Organisation und der Russischen Föderation*, „Bulletin. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung” 1997, Nr. 43.
- Herzog R., *Die Grundkoordinanten deutscher Außenpolitik*, „Internationale Politik” 1995, Nr. 6.
- Hudalla A., Pradetto A., *Desintegration durch Integration? Dilemma der Osterweiterung der Europäischen Union und die Europapolitik der Regierung Schröder*, Universität der Bundeswehr, Hamburg 1999.
- Janicki L., *Podstawy prawne stosunków Polski ze zjednoczonymi Niemcami*, [w:] *Wokół traktatów Polska-Niemcy*, Instytut Zachodni, Poznań 1992.
- Kosman M.M., *Kryzys migracyjny w UE w latach 2015–2017. Aspekty prawne i polityczne*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2017, nr 11.
- Kosman M.M., *Niemieckie partie polityczne wobec Rosji na tle konfliktu na Ukrainie w latach 2014–2018*, „Przegląd Zachodni” 2019, nr 1.
- Kosman M.M., *Polityka RFN wobec ZSRR/Rosji w latach 1989–2009*, Wydawnictwo Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego, Bydgoszcz 2013.
- Kosman M.M., *Zjednoczone Niemcy w procesie integracji europejskiej (1990–2002)*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2004.
- Koszel B., *Mitteleuropa rediviva? Europa Środkowo- i Południowo-Wschodnia w polityce zjednoczonych Niemiec*, Instytut Zachodni, Poznań 1999.
- Koszel B., *Partnerstwo dla Modernizacji w stosunkach niemiecko-rosyjskich*, „Przegląd Politologiczny” 2010, nr 2.
- Koszel B., *Polska i Niemcy w Unii Europejskiej. Pola konfliktów i płaszczyzny współpracy*, Instytut Zachodni, Poznań 2008.
- Koszel B., *Rola Niemiec w procesach decyzyjnych Unii Europejskiej w XXI wieku*, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza. Wydawnictwo Naukowe Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa, Poznań 2019.

- Koszel B., *Trójkąt Weimarski. Geneza, działalność, perspektywy współpracy*, Instytut Zachodni, Poznań 2006.
- Krasuski J., *Polska–Niemcy. Stosunki polityczne od zarania po czasy najnowsze*, „Kurpisz”, Poznań 2003.
- Lang K.-O., *Das Weimarer Dreieck. Ein neuer „Motor” für die größere EU?*, „SWP-Studie”, Mai 2004.
- Lang K.-O., Westphal K., *Nord Stream 2 – A Political and Economic Constextualisation*, „SWP Research Paper”, March 2017.
- Malinowski K., *Polska i Niemcy w Europie (2004–2014). Różnice interesów – uwarunkowania i konsekwencje*, Instytut Zachodni, Poznań 2015.
- Migrationspolitik in Deutschland und Polen. Herausforderungen und Lösungsansätze in der europäischen Flüchtlingskrise*, Hrsg. J. Franzke, B. Koszel, A. Sakson, Welt-Trends, Potsdam 2017.
- Polacy w Niemczech nie będą mniejszością narodową. Niemieckie MSW odrzuca wniosek*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 8.11.2014, <https://wiadomosci.dziennik.pl/swiat/artykuly/474661,msw-niemiec-polacy-w-niemczech-nie-sa-mniejszoscia-narodowa.html> [dostęp: 21.04.2020].
- Pradetto A., *Die rot-grüne Regierung und die Irak-Politik der Bish-Administration*, [w:] *Internationale Reaktionen auf die Irak-Politik der USA 2002*, Hg. A. Pradetto, Universität der Bundeswehr, Hamburg 2003.
- Pressekonferenz von Bundeskanzlerin Merkel und dem russischen Präsidenten Wladimir Putin in Sotschi*, 18.05.2018, Die Bundesregierung, <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Mitschrift/Pressekonferenzen/2018/05/2018-05-18-pk-merkel-putin-sotschi.html> [dostęp: 26.04.2020].
- Prominente warnen vor Krieg mit Russland*, „Die Welt”, 06.12.2014, <https://www.sueddeutsche.de/politik/appell-zur-ukraine-krise-deutsche-prominente-warnen-vor-krieg-mit-russland-1.2255487> [dostęp: 17.04.2020].
- Rinke A., *Wie Putin Berlin verlor*, „Internationale Politik”, Mai/Juni 2014.
- Stiftung „Erinnerung, Verantwortung und Zukunft”, *Zahlen und Fakten zur Fördertätigkeit*, 31.12.2019, <https://www.stiftung-evz.de/stiftung/zahlen-und-fakten.html> [dostęp: 22.04.2020].
- Stoiber gegen EU-Beitritt „ohne Wenn und Aber”*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 2.06.1998.
- Stolarczyk M., *Zbieżność i różnice interesów w stosunkach polsko-niemieckich w latach 1989–2009*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2010.
- Strauß L., Lux N., *Europäische Verteidigungspolitik – Diskurse in und über Polen und Frankreich*, „SWP-Zeitschriftenschau” 2019, Nr. 1.
- Telefondiplomatie zwischen Warschau und Nizza*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 11.12.2000.
- Timmermann H., *Die deutsch-russischen Beziehungen im europäischen Kontext*, „Internationale Politik und Gesellschaft” 2007, Nr. 1.
- Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy, podpisany w Bonn dnia 17 czerwca 1991 r., Dz.U. 1992 nr 14, poz. 56.

- Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o potwierdzeniu istniejącej między nimi granicy podpisany w Warszawie dnia 14 listopada 1990 r., Dz.U. 1992 nr 14, poz. 54.
- Układ między Polską Rzeczpospolitą Ludową a Republiką Federalną Niemiec o podstawach normalizacji ich wzajemnych stosunków, podpisany w Warszawie dnia 7 grudnia 1970 r., Dz.U. 1972 nr 24, poz. 168.
- Układ między Rzeczpospolitą Polską a Niemiecką Republiką Demokratyczną o wytyczeniu ustalonej i istniejącej polsko-niemieckiej granicy państwowej, podpisany w Zgorzelcu dnia 6 lipca 1950 r. (ratyfikowany zgodnie z ustawą z dnia 28 października 1950 r.), Dz.U. 1951 nr 14, poz. 106.
- Vertriebene, Aussiedler und deutsche Minderheiten sind eine Brücke zwischen den Deutschen und ihren östlichen Nachbarn*, Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und FDP, Deutscher Bundestag, Drucksache 13/10845, 27.05.1998.
- Węc J.J., *Spór o kształt ustrojowy Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej w latach 1950–2010. Między ideą ponadnarodowości a współpracą międzyrządową. Analiza politologiczna*, wyd. 2, Księgarnia Akademicka, Kraków 2012.
- Wspólne oświadczenie ministrów spraw zagranicznych Francji, Niemiec i Polski w sprawie przyszłości Europy, Weimar, 29 sierpnia 1991 r.*, „Zbiór Dokumentów” 1992, nr 2.

Polish-German Political Relations in the Three Decades After the Reunification of Germany – Main Issues

Polish-German relations after the reunification of Germany constitute an interesting field of research, which results from difficult and painful relations in a distant history, a whole range of mutual stereotypes but also positive experiences. The author believes that against this background their balance in the last three decades is positive. To confirm this thesis, the article makes – and this is its main goal – the selection of more important areas of mutual relations, starting from their treaty regulation in the years 1990–1991. Great emphasis was placed on the multilateral context of Polish-German relations, including the role of Germany as Poland's advocate in efforts to join the EU and NATO, an outline of the eastern policy of both countries (attitude towards Russia and Ukraine) but also disputable issues, such as controversy around the decision-making system in the EU and major bilateral problems. The article uses monographs in the field of German studies, publications of German research centers, scientific journals, press and websites of the German government and the Ministry of Foreign Affairs (Auswärtiges Amt).

Key words: Polish-German relations, NATO, the European Union, the Russian-Ukrainian conflict, Eastern policy, North Stream

Polsko-niemieckie stosunki polityczne na przestrzeni trzech dekad po zjednoczeniu Niemiec – główne zagadnienia

Stosunki polsko-niemieckie po zjednoczeniu Niemiec stanowią interesującą płaszczyznę badań, co wynika z trudnych i bolesnych relacji w historii, całego szeregu wzajemnych stereotypów, ale i pozytywnych doświadczeń. Autor uważa, że na tym tle ich bilans w ostatnich trzech dekadach wypada pozytywnie. Na potwierdzenie tej tezy w artykule dokonano – i to jest jego zasadniczym celem – selekcji istotniejszych płaszczyzn wzajemnych relacji, poczynając od ich traktatowego uregulowania w latach 1990–1991. Duży nacisk został położony na multilateralny kontekst stosunków

polsko-niemieckich, m.in. na rolę Niemiec jako adwokata Polski w staraniach o przyjęcie do UE i NATO, zarys polityki wschodniej obu państw (stosunek do Rosji i Ukrainy), ale i kwestie sporne, jak np. kontrowersje wokół systemu decyzyjnego w UE i ważniejsze problemy bilateralne. W artykule wykorzystano monografie z zakresu problematyki niemcoznawczej, publikacje niemieckich ośrodków badawczych, czasopisma naukowe, prasę oraz strony internetowe niemieckiego rządu i resortu spraw zagranicznych (Auswärtiges Amt).

Słowa kluczowe: stosunki polsko-niemieckie, NATO, Unia Europejska, konflikt rosyjsko-ukraiński, polityka wschodnia, Gazociąg Północny

Jakub Stankiewicz

dr, Polimer Inno Tech

ORCID: 0000-0002-6171-2891

**ZNACZENIE ROZMIESZCZENIA BAZ I INSTALACJI
WOJSK ARMII AMERYKAŃSKIEJ W EUROPIE W XXI W.
DLA WZROSTU BEZPIECZEŃSTWA EUROPEJSKIEGO
NA PRZYKŁADZIE RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
I REPUBLIKI FEDERALNEJ NIEMIEC**

Wprowadzenie

Celem artykułu jest wyjaśnienie uwarunkowań, które mają wpływ na polityczną koncepcję umieszczenia stałych baz armii amerykańskiej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, powstałą w drugiej połowie drugiej dekady XXI w., obejmujące strategie administracji prezydentów Baracka Obamy i Donalda Trumpa. W celu dokonania analizy determinant planów umiejscowienia baz amerykańskich w Polsce, autor poddał porównaniu stan infrastruktury sił wojskowych USA w RFN, podkreślając pierwszoplanowe znaczenie tego zaplecza dla utrzymania statusu bezpieczeństwa europejskiego.

Zamiarem autora jest uwypuklenie powodów występowania napięć w stopniu lokalnym, regionalnym oraz globalnym w tym zakresie między Republiką Federalną Niemiec a Rzeczpospolitą Polską, wynikających z odmiennych stanowisk prezydentów Obamy i Trumpa.

Zdaniem autora zbliżająca się 30. rocznica podpisania Traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy między RP i RFN, który zawierał również

regulacje dotyczące bezpieczeństwa i obronności, jest doskonałą okazją, aby dokonać przeglądu polsko-niemieckich relacji w tym zakresie. Dodatkowo pozwala to rozszerzyć rozważania na temat wpływu tych regulacji o ich globalne znaczenie, jakim jest polityka USA w Europie, zwłaszcza, że w 2020 r. jednym z założeń tej polityki był m.in. plan przeprowadzenia najliczniejszych od ponad 25 lat manewrów wojskowych w Europie – „Defender 2020”, który jednak nie został osiągnięty w pełni z powodu wystąpienia epidemii COVID-19.

Autor podejmuje próbę odpowiedzi na pytanie, czy umiejscowienie stałej bazy wojsk armii amerykańskiej na terytorium RP przyczyni się do podniesienia bezpieczeństwa tego państwa w skali lokalnej, regionalnej i międzynarodowej? Jeśli tak, to czy proces ten będzie miał swoje pozytywne konsekwencje w najbliższej przyszłości, czy będzie to scenariusz długoterminowy, a w związku z tym, kiedy będzie można oczekiwać jego pierwszych rezultatów? Skąd wynikają przesłanki zainteresowania relokacją infrastruktury po stronie USA? Autor uwzględnił również pytanie, czy zaangażowanie USA w Polsce w ramach stacjonowania jednostek armii amerykańskiej może mieć negatywny wpływ na status potencjału wojskowego USA w RFN. Jakie znaczenie dla USA mają bazy armii amerykańskiej w Europie znajdujące się na terenie RFN?

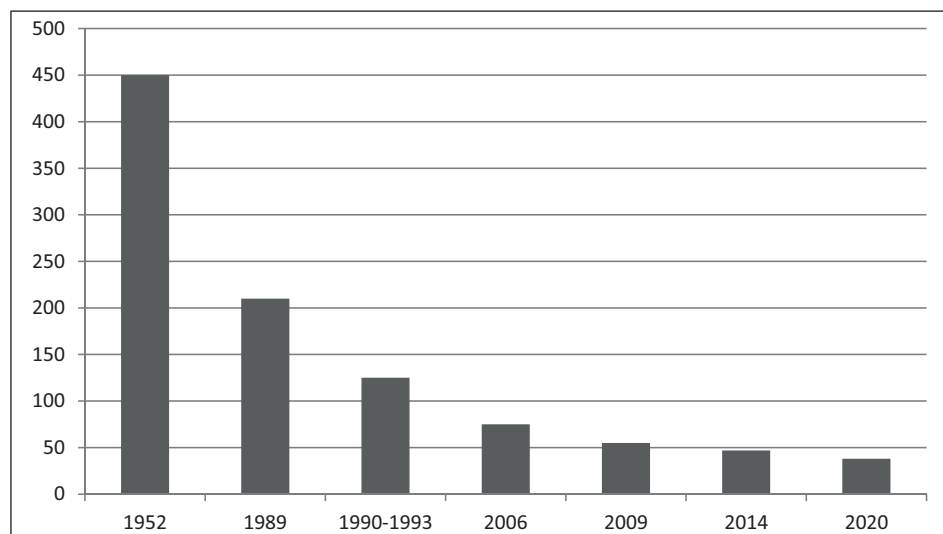
Aby odpowiedzieć na powyższe pytania, powołano się na aktualne dokumenty bilateralne obu państw (RP i USA), dokumenty o charakterze międzynarodowym, deklaracje polityczne oraz sprawozdania, raporty i analizy uwzględniające tematykę pracy, jak również przeanalizowano literaturę i doniesienia prasowe mediów krajowych i zagranicznych. Posłużono się metodą badania dokumentacji, w tym doniesień medialnych oraz informacji zawartych na oficjalnych portalach rządowych. Jako technikę badawczą zastosowano obserwację wydarzeń za pomocą mediów, uzupełnioną o ilościową i jakościową analizę treści komunikatów i dokumentacji problemowej agend rządowych.

Obecność wojskowa armii USA na terytorium Republiki Federalnej Niemiec w drugiej dekadzie XXI w.

Uwarunkowania obecności jednostek armii amerykańskiej na terytorium RFN uległy zmianie po 1989 r., jednak jej główne założenia do dziś są aktualne, zwłaszcza możliwość wykorzystania tych jednostek do zapobiegania ewentualnej agresji ze strony Federacji Rosyjskiej. Ponadto infrastruktura wojskowa i zaplecze mieszkalne były rozwijane w Niemczech od zakończenia II wojny światowej. Dzięki tym nakładom, a także doskonałej lokalizacji, sąsiedowaniu z największymi portami morskimi Europy oraz bogatej infrastrukturze drogowej i lotniczej, utrzymanie obecności wojsk amerykańskich na tym terenie jest bardzo dogodne. Pomimo to po rozpadzie ZSRR, jednostki stacjonujące w RFN były sukcesywnie relokowane lub rozwiązywane, w wyniku czego ich liczebność spadła od kulmi-

nacyjnego okresu w latach 50. i 60. XX w. z 450 tys. żołnierzy (rozlokowanych w blisko 230 bazach na terenie Niemiec) do obecnego stanu, oscylującego w granicach 37,5 tys. żołnierzy kontraktowych (w 29 bazach) (wykres 1)¹.

Wykres 1. Stan liczebności wojsk armii amerykańskiej w RFN w latach 1945–2020 (w tysiącach żołnierzy)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zawartych w: Statista, Deployment of U.S. active-duty military & civilian personnel around the world in 2019, by selected regions, <https://www.statista.com/statistics/222920/deployment-of-us-troops-in-selected-world-regions/>; *Amerykańskie bazy w RFN. Kosztowna sprawa dla Niemców*, „Deutsche Welle”, 21.08.2019, <https://www.dw.com/pl/ameryka%C5%84skie-bazy-w-rfn-kosztowna-sprawa-dla-niemc%C3%B3w/a-50118286>; Annual Historical Report, EUCOM, 1950 za: H. Zimmermann, *The Improbable Permanence of a Commitment America's Troop Presence in Europe during the Cold War*, „Journal of Cold War Studies” 2009, Vol. 11, No. 1, s. 3–27, https://www.researchgate.net/publication/249564535_The_Improbable_Permanence_of_a_Commitment_America's_Troop_Presence_in_Europe_during_the_Cold_War; Annual Historical Report, EUCOM/USAREUR, 1952; Seventh Army Command Report, 1951, [w:] D.A. Carter, *Forging the Shield The U.S. Army in Europe, 1951–1962*, Center of Military History. United States Army, Washington 2015, s. 24; *Factbox: The U.S. military in Germany*, Reuters, 7.6.2020, <https://www.reuters.com/article/uk-usa-germany-military-factbox-idUKKBN23E0JG> [dostęp: 11.04.2020].

W głównej mierze w wyniku przenoszenia się zainteresowania USA w region Azji i Pacyfiku, trend dotyczący dalszej redukcji obecności amerykańskiej na kontynencie europejskim na przestrzeni lat nie ulegał zmianom. Należy ponadto uwzględnić to, że liczba ta nie obejmuje blisko 29 tys. amerykańskich i niemieckich pracowników cywilnych pracujących na potrzeby wojska. Na terytorium

¹ M. Selgier, *The U.S. military in Germany*, Deutschland.de, 19.06.2019, <https://www.deutschland.de/en/usa/the-importance-of-american-troops-in-germany> [dostęp: 11.03.2020].

RFN jednostki te są obecne w 4 krajach związkowych (tabela 1). Skala zmniejszenia obecności wojskowej w Niemczech w XXI w. zbiegła się w czasie z przyjętą przez prezydenta Obamę polityką opartą na poprawie wizerunku USA, mającą osłabić narastający antyamerykanizm, a zwłaszcza zmianach w postrzeganiu tego państwa jako „globalnego policjanta”, który przy pomocy siły militarnej jest w stanie wyrzucić presję na innych światowych graczach, za co m.in. amerykański prezydent został uhonorowany pokojową Nagrodą Nobla². Co istotne, prezydentura Obamy była okresem największego poparcia społecznego w RFN dla polityki USA w Europie od czasów George’a Busha seniora. Według sondażu aż 91% ankietowanych Niemców było zdania, że kierunki polityki zagranicznej USA wobec Europy są zgodne z ich oczekiwaniami.

Tabela 1. Lokacja, liczebność i podstawowe wyposażenie jednostek amerykańskich w RFN w 2020 r.

Kraj związkowy (miejscowość)	Liczba żołnierzy	Podstawowe wyposażenie
Nadrenia-Palatynat (Ramstein-Miesenbach, Spangdahlem, Baumholder, Büchel)	18 459	Eskadra bojowa wojsk powietrznych; 24 szt. samolotów F-16; skrzydło transportowe odpowiedzialne za przerzut wojsk USA z terenu Europy, Bliskiego Wschodu i Afryki; baterie Patriot; taktyczne głowice jądrowe B61-12
Bawaria (Vilseck, Grafenwöhr, Hohenfels, Illesheim, Ansbach)	11 689	Kawaleria zmechanizowana (czołgi Abrams i wozy bojowe Bradley) wspierana przez brygady lotnictwa wojsk lądowych (śmigłowce Apache, Chinook i Black Hawk)
Badenia-Wirtembergia (Stuttgart, Kaiserslautern, Baumholder, Landstuhl)	3036	Dowództwo US EUCOM, największy amerykański kompleks medyczny poza USA
Hesja (Wiesbaden)	2471	Dowództwo US AEUR

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zawartych na stronie U.S. Department of Defense, <https://www.defense.gov/>; Ch. Winter, *Germany spends millions of euros on US military bases*, „Deutsche Welle”, 21.08.2019, <https://www.dw.com/en/germany-spends-millions-of-euros-on-us-military-bases/a-50106376> [dostęp: 11.03.2020]; *Amerykańskie bazy w RFN. Kosztowna sprawa dla Niemców*, *op. cit.* oraz B. Knight, *US military in Germany: What you need to know*, „Deutsche Welle”, 16.06.2020, <https://www.dw.com/en/us-military-in-germany-what-you-need-to-know/a-49998340> [dostęp: 11.04.2020].

Choć Stany Zjednoczone posiadają łącznie blisko 850 baz na całym świecie, to właśnie w Republice Federalnej Niemiec znajduje się najwięcej amerykańskich żołnierzy. Równocześnie Niemcom udaje jej się za to ponosić

² G. Lubold, *Obama Says U.S. Will No Longer Be the World's Policeman*, „Foreign Policy”, 28.05.2014, <https://foreignpolicy.com/2014/05/28/obama-says-u-s-will-no-longer-be-the-worlds-policeman> [dostęp: 12.02.2020]; zob. szerzej J. Kiwerska, *Europa w strategii Baracka Obamy (2009–2012)*, Instytut Zachodni, Poznań 2013, <https://www.iz.poznan.pl/plik,pobierz,316,cb919f86a16770729a0d65322f128429/683-IZ%20Policy%20Papers%20nr%2010.pdf> [dostęp: 11.04.2020].

najniższe koszty wkładu własnego w stosunku do zaistniałych potrzeb, oscylujące na poziomie 908 mln USD rocznie (koszty te obejmują: liczne ulgi podatkowe; realizowane inwestycje, w tym budowę infrastruktury otaczającej bazy, np. drogi dojazdowe; czynsze za mieszkania dla żołnierzy). W rekordowym 2009 r.³ RFN była zobowiązana do pokrycia kosztów za stacjonowanie wojsk USA na swoim terytorium, wynoszących jedynie 41 mln USD. Stąd też wynikają najsilniejsze perturbacje między administracją amerykańską a Niemcami odnośnie udziału/zaangażowania w utrzymanie infrastruktury. Administracja Trumpa forsuje bowiem projekt obligujący państwa przyjmujące amerykańskich żołnierzy do pokrywania minimum 50% kosztów utrzymania kontyngentu wojsk USA. Najbliższą osiągnięcia oczekiwanej przez Białą Dom wartości jest Japonia, rocznie partycypująca w blisko 40% kosztów (tabela 2)⁴. Na marginesie należy zauważyć, że o ile USA w 2019 r. wydały blisko 21 mld USD (prawie 3% budżetu wydatków na swoją obronę) na utrzymanie personelu swoich baz wojskowych w 45 państwach, 70% tej kwoty pochłonęły ugrupowania stacjonujące jedynie w 3 krajach (RFN, Japonii, Korei Południowej)⁵.

Asumptem do ożywienia debaty nad obecnością i znaczeniem stacjonujących w Niemczech od 1945 r. wojsk amerykańskich, stała się wypowiedź ambasadora USA w RFN, Richarda Grenella, na temat braku zrozumienia establishmentu USA odnośnie niewystarczającego przywiązywania uwagi przez władze Niemiec do finansowania wydatków na obronność w stosunku do możliwości Bundeswehry⁶. Chodzi o doniesienia związane z brakami części zamiennych oraz odwlekającymi się w czasie remontami sprzętu wojskowego. Dodatkowo w Niemczech od początku lat 90., z większym lub mniejszym natężeniem, prowadzona jest wewnątrzpolityczna debata dotycząca dalszego, częściowego utrzymywania jednostek amerykańskich przez podatników. Lewica (*Die Linke*) i Zieloni postulują niezłomnie konieczność zaprzestania tego rodzaju subwencji z budżetu federalnego, co z kolei jest sprzeczne z lokalnymi strategiami miejscowości sąsiadujących bezpośrednio z bazami,

³ Ch. Winter, *Germany spends millions of euros on US military bases*, "Deutsche Welle", 21.08.2019, <https://www.dw.com/en/germany-spends-millions-of-euros-on-us-military-bases/a-50106376> [dostęp: 11.03.2020].

⁴ Według japońskich wyliczeń, koszty pokrywane przez ten kraj na rzecz stacjonowania na jego terytorium wojsk amerykańskich szacuje się na 70%, a więc znacznie powyżej proponowanego przez gabinet Trumpa podziału 50/50. Różnica w szacowaniu wynika z nieujmowania przez Stany Zjednoczone w ramach wydatków wszystkich działań władz lokalnych. Zob. A. Murao, *News Navigator: How much does Japan pay to host U.S. military forces?*, „The Mainichi”, 30.05.2016, <https://mainichi.jp/english/articles/20160530/p2a/00m/0na/017000c> [dostęp: 11.03.2020].

⁵ E. Street, *How much does the US pay Germany for military bases?*, Quora, <https://www.quora.com/How-much-does-the-US-pay-Germany-for-military-bases> [dostęp: 11.02.2020].

⁶ S. Sanders, *Germany 'not spending enough' on defense, US ambassador says*, „Deutsche Welle”, 10.02.2019, <https://www.dw.com/en/germany-not-spending-enough-on-defense-us-ambassador-says/a-47444818> [dostęp: 3.03.2020].

w których stacjonują Amerykanie. To właśnie subwencje rządowe, a także korzyści płynące z kooperacji z lokalną społecznością pozwalają jej zwiększać dochody i zarabiać⁷.

Tabela 2. Udział kosztów utrzymania/zakwaterowania amerykańskich jednostek w wybranych państwach sojusznicznych (w mln USD w 2019 r.)

Państwo/ sojusznik	Ogólna liczba żołnierzy USA stacjonujących na terenie kraju	Ogólny koszt utrzymania kontyngentu US Army na terenie kraju	Procentowy i kwotowy udział państwa przyjmującego w skali roku
Republika Federalna Niemiec	37,5 tys. żołnierzy, 29 tys. pracowników cywilnych	ok. 7 mld USD (174 bazy i instalacje wojskowe)	1 mld USD (15%) + 120 mln na wydatki pośrednie m.in. na roz- budowę placówek oświatowych dla dzieci żołnierzy
Japonia	brak danych	5 mld USD (113 baz)	1,6–2 mld USD (31%–40%)
Korea Południowa	28,5 tys. żołnierzy	3,4 mld USD (83 bazy i instalacje wojskowe)	925 mln USD (20%)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zawartych w: Office of the Under Secretary of Defence (Comptroller) / CFO, Defense Budget Materials – FY2020, <https://comptroller.defense.gov/Budget-Materials/Budget2020/>; K. Turecki, *Ile kosztują amerykańskie bazy*, Onet, 13.06.2019, <https://wiadomosci.onet.pl/tylko-w-onecie/ile-kosztuja-amerykanskie-bazy/wky48m6> [dostęp: 14.04.2020]; R. ul Khaliq, *Washington, Seoul sign deal for upkeep of US troops*, Anadolu Agency, 8.03.2019, <https://www.aa.com.tr/en/asia-pacific/washington-seoul-sign-deal-for-upkeep-of-us-troops/1412979>; T. Kane, *Global deployment of US troops 1950–2005*, The Heritage Foundation, 24.05.2006, <https://www.heritage.org/defense/report/global-us-troop-deployment-1950-2005>; M. Zeynalov, *Are Allies Ripping off America?*, „The Globe Post”, 11.12.2018, <https://theglobepost.com/2017/12/25/allies-ripping-off-america/> [dostęp: 14.04.2020].

W sprawie rozbieżności stanowiska Berlina i Warszawy odnośnie podejmowanych prób relokacji części jednostek amerykańskich z RFN do Polski i państw bałtyckich, należy również ująć kwestię możliwego naruszenia w ten sposób obowiązującego dorobku prawnego. Zgodnie z poglądami oponentów działań mających na celu utworzenie na terytorium Polski stałych baz amerykańskich, na przeszkodzie miałyby stać zobowiązanie NATO, a dokładniej partnerów amerykańskich i niemieckich zawarte jeszcze w latach 90. XX wieku. Akt Stanowiący o podstawach wzajemnych stosunków, współpracy i bezpieczeństwa z 27 maja 1997 r. pomiędzy NATO a Rosją dotyczy m.in. nie lokowania znaczącej, stałej infrastruktury wojskowej sojuszu w nowo przyjmowanych państwach NATO, których terytorium graniczy z Federacją Rosyjską⁸. Analizując

⁷ J. Stone, *Germans want Donald Trump to pull US troops out of Germany, poll finds*, „The Independent”, 11.07.2018, <https://www.independent.co.uk/news/world/europe/us-troops-germany-public-opinion-pull-out-nato-summit-merkel-a8442021.html> [dostęp: 11.03.2020].

⁸ J. Palowski, *Niemcy nie chcą przeniesienia wojsk USA do Polski*, Defence24.pl, 12.08.2019, <https://www.defence24.pl/niemcy-nie-chca-przeniesienia-wojsk-usa-do-polski-komentarz> [dostęp: 11.03.2020].

rozdział 4, dotyczący kwestii rozmieszczenia konwencjonalnych sił zbrojnych, należy zauważyć, że zawarto w nim porozumienie o tzw. stałej obecności. Zarówno zdaniem rządu RFN, jak też Federacji Rosyjskiej, właśnie ten dokument uniemożliwia realizację forsowanej przez Warszawę polityki przyciągania na własne terytorium jednostek armii amerykańskiej i NATO, które miałyby stacjonować tam na stałe. W rozdziale czytamy:

NATO podkreśla, że w obecnych i dających się przewidzieć warunkach bezpieczeństwa Sojusz będzie realizował swoją misję kolektywnego bezpieczeństwa i inne zadania raczej poprzez zapewnienie niezbędnej kompatybilności operacyjnej, integracji i możliwości wzmocnienia niż przez zwiększanie liczebności sił zbrojnych stacjonujących permanentnie. Stosownie, będzie musiał polegać na odpowiedniej infrastrukturze, współmiernej do wyżej wymienionych zadań. W tym kontekście wzmocnienie może mieć w razie potrzeby miejsce w przypadku konieczności obrony przed groźbą agresji i misji wsparcia działań pokojowych zgodnych z podstawowymi zasadami Karty Narodów Zjednoczonych i OBWE (Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie), a także w przypadku ćwiczeń zgodnych z przyjętym Traktatem CFE (o Konwencjonalnych Siłach Zbrojnych w Europie), postanowieniami Dokumentu Wiedeńskiego z 1994 roku i obopólnie uzgodnionymi środkami gwarantującymi transparentność. Rosja zastosuje podobne ograniczenia jeżeli chodzi o rozmieszczenie swoich sił konwencjonalnych w Europie⁹.

Podsumowując kwestię obecności armii amerykańskiej w RFN, w najbliższej przyszłości nie należy oczekiwać znaczących zmian w funkcjonowaniu i zachowaniu obecnego statusu tych jednostek. Wynika to z żywotnych gwarancji bezpieczeństwa RFN, nie posiadającej silnie rozbudowanych jednostek własnego wojska, a także z interesów amerykańskich. Choć siły polityczne w Niemczech są podzielone co do przyszłości udziału w utrzymywaniu baz armii amerykańskiej, lokalne korzyści, a także więzi społeczne, powinny zapewnić zachowanie obecnego stanu.

Założenia obecności armii amerykańskiej w Polsce

Analizując zaangażowanie wojsk amerykańskich w Polsce, w pierwszej kolejności należy zauważyć, że rozwój współpracy na tym polu ma charakter ciągły i jest wynikiem wspólnych misji w Afganistanie i Iraku w pierwszej dekadzie XXI w., a także zdobytych przez amerykańskie koncerny zbrojeniowe kontraktów na modernizację polskich jednostek, w tym zwłaszcza umowy dotyczącej zakupu myśliwców F-16 przez stronę polską. Stany Zjednoczone z racji potencjału gospodarczego w zakresie uzbrojenia jawią się w Polsce jako główny podmiot, którego produktami unowocześnia się jednostki wojsk powietrznych i lądowych. Dodatkowo ma miejsce wzrost liczby wspólnie odbytych manewrów i ćwiczeń,

⁹ Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security between NATO and the Russian Federation signed in Paris, France, 27.05.1997, updated: 12.10.2009, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_25468.htm? [dostęp: 11.03.2020, tłum. J.S.].

dzięki którym polscy dowódcy i żołnierze poznają możliwości, ale również ograniczenia sprzętu wojskowego, w dużej mierze od lat używanego przez jednostki amerykańskie. W ten sposób do najistotniejszych porozumień zawartych w drugiej dekadzie XXI w. należy zaliczyć:

- umowę między RP a USA z dnia 20 sierpnia 2008 r. odnośnie rozmieszczenia na terytorium Polski antybalistycznej bazy rakiet przechwytyjących SM-3, wraz z protokołem zmieniającym z dnia 3 lipca 2010 r.¹⁰;
- umowę z 2011 r. dotyczącą szkolenia w Polsce załóg jednostek myśliwców F-16 i samolotów transportowych C-130 Hercules, które to stacjonują w bazie powietrznej w Powidzu w Wielkopolsce;
- doprowadzenie do rotacyjnego stacjonowania w 9-miesięcznych zmianach blisko 4,5 tys. amerykańskich żołnierzy i sprzętu wojskowego w ramach operacji „Atlantic Resolve”, poprzez którą żołnierze jednostek zmechanizowanych i lotniczych są obecni w Żaganiu, Skwierzynie, Boleśławcu czy Drawsku Pomorskim¹¹;
- umowę dotyczącą realizacji I etapu budowy systemu obrony przeciwrakietowej „Wisła”, w ramach którego do końca 2022 r. do Polski zostaną dostarczone dwie pełne baterie systemu PATRIOT 3+ wraz z rewolucyjnym i stosowanym dotychczas jedynie przez armię USA systemem zarządzania polem walki IBCS¹²;
- uzgodnienie obecności dodatkowego tysiąca żołnierzy relokowanych z innych baz w Europie, na podstawie porozumienia między Andrzejem Dudą a Donaldem Trumpem z 12 czerwca 2019 r., a także dalszych uzgodnień z 23 września 2019 r. w ramach deklaracji prezydentów RP i USA dotyczących pogłębienia współpracy na polu obrony¹³;

¹⁰ USA–Polska. Umowa między rządem Rzeczypospolitej Polskiej a rządem USA dotycząca rozmieszczenia na terytorium RP anty-balistycznych obronnych rakiet przechwytyjących, sporządzona w Warszawie dnia 20 sierpnia 2008 r., oraz Protokół zmieniający Umowę między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Stanów Zjednoczonych Ameryki dotyczącą rozmieszczenia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej antybalistycznych obronnych rakiet przechwytyjących, sporządzoną w Warszawie dnia 20 sierpnia 2008 r., sporządzony w Krakowie dnia 3 lipca 2010 r., Dz.U.2011.219.1298, Wolters Kluwer, 15.09.2011, <https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzu-dziennik-ustaw/usa-polska-umowa-dotyczaca-rozmieszczenia-na-terytorium-17738580> [dostęp: 11.03.2020].

¹¹ Zob. szerz. A. Świdziński, *Konwencjonalne odstraszanie USA i NATO na wschodniej flance sojuszu*, „Strategy & Future” 2019, nr 12, https://strategyandfuture.org/wp-content/uploads/2019/12/SF_Conventional_deterrence1_AS_12_12_2019.pdf [dostęp: 11.03.2020]; U.S. European Command, Operation Atlantic Resolve, https://archive.defense.gov/home/features/2014/0514_atlanticresolve/Operation_Atlantic_Resolve_Fact_Sheet_2014.pdf [dostęp: 11.04.2020].

¹² Ministerstwo Obrony Narodowej, *Umowa na system „Wisła” podpisana*, gov.pl, 28.03.2018, <https://www.gov.pl/web/obrona-narodowa/umowa-na-system-wisla-podpisana> [dostęp: 11.03.2020].

¹³ Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, *Deklaracja o współpracy obronnej Polski oraz USA*, 23.09.2019, <https://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/8602,Deklaracja-o-wspolpracy-obronnej-Polski-oraz-USA.html> [dostęp: 11.03.2020].

- umowę dotyczącą ustanowienia z lotniska we Wrocławiu-Strachowicach pomocniczego miejsca przeładunkowego dla wojsk amerykańskich¹⁴;
- uzgodnienia w sprawie modernizacji poligonu w Drawsku Pomorskim, aby obiekt ten przejął obowiązki centrum szkolenia wojsk lądowych;
- przeniesienie z RFN do Poznania wysuniętego dowództwa dywizji wojsk lądowych¹⁵;
- ustanowienie z bazy lotniczej w Łasku pod Łodzią centrum szkolenia wojsk samolotów bezzałogowych (MQ-9 Reaper) armii amerykańskiej, dzięki którym wzrośnie zwiad elektroniczny Polski;
- przeniesienie na lotnisko w Powidzu brygady śmigłowców;
- porozumienie w sprawie umiejscowienia w Powidzu i Lublińcu (woj. Śląskie) centrum szkolenia wojsk specjalnych.

Cezurą czasową rozbudowy zdolności do podejmowania szybszych reakcji militarnych w Europie Wschodniej przez jednostki amerykańskie był niewątpliwie konflikt ukraińsko-rosyjski na Krymie i wschodzie Ukrainy¹⁶. O ile w dokumentach strategicznych polityki zagranicznej USA z 2010 r. Federacja Rosyjska była określana jako jeden z kluczowych partnerów w kreowaniu procesu rozbrojenia, o tyle w 2015 r. uznano ją za jedno z wyzwań dla polityki bezpieczeństwa na kontynencie europejskim. Polska zyskiwała w tym czasie na znaczeniu – prócz oczywistych względów, jakimi był status państwa flankowego na wschodzie NATO i potencjał militarny – dzięki zaangażowaniu w debatę prowadzoną przez dowódców amerykańskich jednostek w Europie. Zarówno ich ówczesny dowódca, gen. Philip Breedlove, jak też obecny, gen. Curtis Scaparrotti, postulowali wzmocnienie obecności jednostek armii USA w Europie, co było tożsame ze stanowiskiem władz w Polsce¹⁷.

¹⁴ P. Bera, *Lotnisko we Wrocławiu będzie bazą przeładunkową wojsk amerykańskich*. Duda podpisał umowę z Trumpem, „Gazeta Wyborcza. Wrocław”, 24.09.2019, <https://wroclaw.wyborcza.pl/wroclaw/7,35771,25228475,lotnisko-we-wroclawiu-bedzie-baza-przeladunkowa-amerykanskich.html?disableRedirects=true> [dostęp: 16.05.2020].

¹⁵ J. Palowski, *Dowództwo dywizyjne US Army w Poznaniu*. „Przeniesienie z Niemiec zwiększy efektywność”, „News Defence24.pl”, 2.05.2017, <https://www.defence24.pl/dowodztwo-dywizyjne-us-army-w-poznaniu-przeniesienie-z-niemiec-zwiekszy-efektywnosc-news-defence24pl> [dostęp: 11.04.2020].

¹⁶ A. Kozłowski, *Stany Zjednoczone wobec konfliktu na Ukrainie*, „FAE Policy Paper” 2015, nr 22, s. 5 i nast., <http://fae.pl/faepolicypaperusawobeckonfliktunaukrainie.pdf> [dostęp: 11.02.2020]; zob. szerz. R. Zięba, *Ukraina jako przedmiot rywalizacji między Zachodem a Rosją*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2015, nr 3, s. 5–26, <http://ssp.amu.edu.pl/wp-content/uploads/2016/02/ssp-2015-3-005.pdf> [dostęp: 12.03.2020].

¹⁷ *US to increase military presence in eastern Europe*, BBC, 30.03.2016, <https://www.bbc.com/news/world-europe-35930130> [dostęp: 10.03.2020].

Tabela 3. Obecność i lokalizacja jednostek armii amerykańskiej na terytorium RP w 2019 r.

Lokalizacja	Liczba żołnierzy	Rodzaj uzbrojenia
województwo dolnośląskie (Bolesławiec, Świątoszów), województwo lubuskie (Żagań, Skwierzyna), województwo świętokrzyskie (Starachowice)	3,5 tys.	czołgi Abrams, wozy bojowe Bradley, haubice Paladin
województwo wielkopolskie (Powidz, Poznań)	850	brak danych
województwo śląskie (Lubliniec)	brak danych	brak danych
województwo łódzkie (Łask)	brak danych	brak danych
województwo zachodniopomorskie (Drawsko Pomorskie)	brak danych	brak danych
województwo pomorskie (Redzikowo)*	80–300	Ballistic Missile Defence (BMD), baza antyrakietowa w ramach programu EPAA (U.S. European Phased Adaptive Approach), stacja systemu AEGIS ASHORE
województwo podlaskie (Orzysz)	800–900	batalionowa grupa bojowa w ramach NATO

* jedyna stała instalacja US Army w Polsce

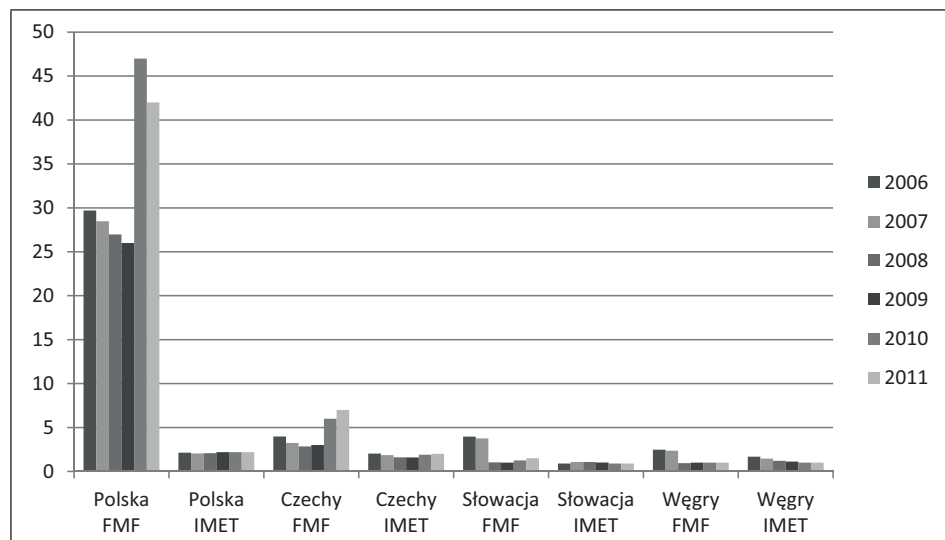
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z: M. Wągrowska, *Wojska amerykańskie w Polsce*, Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, <http://rcb.gov.pl/wojska-amerykanske-w-polsce> [dostęp: 11.03.2020].

Zgodnie z założeniami Ministerstwa Obrony Narodowej, optymalną formą obecności jednostek amerykańskich w Polsce byłoby stałe stacjonowanie dywizji składającej się z 5 brygad, w tym 2 brygad pancernych (o charakterze rotacyjnej obecności), 1 brygady artylerii, 1 brygady śmigłowców bojowych (o charakterze rotacyjnej obecności) i 1 brygady w skład której wchodziłoby: saperzy, łącznościowcy, grupy: rozpoznania i logistyczna, oraz żandarmeria wojskowa. W sumie Polska optuje za relokacją od 2–6 tys. żołnierzy¹⁸. Koszty takiego przedsięwzięcia są możliwe do wyliczenia na podstawie procentowego udziału utrzymania podobnej grupy jednostek amerykańskich w państwach dotychczas korzystających z ich obecności. W ten sposób można szacunkowo przyjąć, że rocznie rząd

¹⁸ Ministry of National Defence Republic of Poland, *Proposal for a U.S. Permanent Presence in Poland*, 2018, <https://g8fip1kplyr33r3krz5b97d1-wpengine.netdna-ssl.com/wp-content/uploads/2018/05/Proposal-for-a-U.S.-Permanent-Presence-in-Poland-2018.pdf> [dostęp: 11.03.2020]; G. Kuczyński, K. Kamiński, G.E. Howard, L. Kasčiūnas, I. Chifu, *U.S. Permanent military Base in Poland. Favorable Solution for the NATO Alliance: special report 02/11/2019*, Warsaw Institute, Warsaw 2019, s. 16, <https://warsawinstitute.org/wp-content/uploads/2019/02/US-PERMANENT-MILITARY-BASE-IN-POLAND-WARSAW-INSTITUTE-SPECIAL-REPORT.pdf> [dostęp: 10.03.2020].

w Warszawie byłby zobowiązany do przeznaczenia od 50 do nawet 600 mln USD (według scenariusza programu 50+¹⁹).

Wykres 2. Udział środków FMF oraz IMET w Polsce, Czechach, na Słowacji i Węgrzech w latach 2006–2011 (w mln USD)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zawartych w: J. Tomala-Wawrowska, *Polsko-amerykańska współpraca w dziedzinie politycznej i bezpieczeństwa na początku XXI w. (wybrane aspekty)*, „Studia Politicae Universitatis Silesiensis” 2013, t. 11, s. 145–155, <http://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.ojs-issn-2353-9747-year-2013-volume-11-article-6332/c/6332-4477.pdf> [dostęp: 11.05.2020].

Analizując przebieg negocjacji w kwestii usytuowania stałych komponentów infrastrukturalnych na terytorium RP, należy zauważyć, że po stronie polskiej główną determinantą jest *stricte* sam fakt obecności jednostek amerykańskich w trybie ciągłym²⁰. USA znając stanowisko Polski, realizuje dzięki negocjacjom własne cele, którymi są wewnętrzne interesy gospodarcze, a zwłaszcza polityka promowania amerykańskiego potencjału militarnego wśród partnerów politycznych. Na wykresie 2 widać, w jaki sposób rząd USA realizuje politykę rozwoju więzi bilateralnych w kwestii wojskowości. Wykres przedstawia liczbowy udział środków pochodzących z dwóch programów współpracy wojskowej – Foreign

¹⁹ N. Wadhams, J. Jacobs, *President Trump Reportedly Wants Allies to Pay Full Cost of Hosting U.S. Troops Abroad 'Plus 50%'*, „Time”, 8.03.2019, <https://time.com/5548013/trump-allies-pay-cost-plus-50-troops/> [dostęp: 10.03.2020].

²⁰ M. Wągrowska, *Wojska amerykańskie w Polsce*, Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, <http://rcb.gov.pl/wojska-amerykanskie-w-polsce> [dostęp: 11.03.2020].

Military Financing (FMF)²¹ oraz International Military Education and Training (IMET)²², których beneficjentem jest RP. Dla porównania obejmuje on również wysokość transz przeznaczonych na tożsame działania władz USA w państwach sąsiadujących z Polską: w Republice Czeskiej, Republice Słowackiej oraz na Węgrzech.

Przedstawione dane dobitnie ukazują zainteresowanie strony amerykańskiej promowaniem działań nakierowanych na kredytowanie zakupu jej uzbrojenia. W latach 2006–2011 aż 80% puli środków kredytowych i pożyczek przyznanych na ten cel uzyskała Polska. Jednocześnie widać, że szczególnie w ramach programu FMF w latach 2010–2011 uwypukla się znaczący, blisko 90% wzrost nakładów względem lat poprzednich.

Analizując powyższe informacje, nasuwa się kilka wniosków. Po pierwsze, zgodnie z przyjętą przez USA polityką wsparcia najbliższych partnerów, Polska jawi się w regionie jako państwo o charakterze priorytetowego zainteresowania. Po drugie, wysokość transz finansowych jest skorelowana z kwestiami zaangażowania politycznego państw regionu w kwestie realizacji polityki regionalnej USA w tym obszarze; jasnym jest, że USA rozwijają współpracę jedynie z rządami, które utożsamiają się w tych sprawach z ich polityką, i których interes narodowy jest tożsamy z interesem narodowym USA. To wyjaśnia dlaczego rządy Czech, Słowacji i Węgier nie mogą liczyć na wyższe wsparcie – ich polityka na przestrzeni ostatniej dekady wyraźnie skierowana była na utrzymanie współpracy z Federacją Rosyjską w znacznie większym stopniu niż wykazywał to rząd w Warszawie. Choć budżet USA przeznaczony na wsparcie infrastrukturalne w regionie europejskim oscyluje na pułapie 2,6% ogólnych wydatków na ten cel w skali globalnej (dla porównania ogólna wartość budżetu w analizowanych latach wynosiła ok. 29 mld USD, z czego 86,79% przeznaczono na region Bliskiego Wschodu, a 6,04% Azji), zauważalna jest niewielka tendencja wzrostowa, przypadająca zwłaszcza na drugą dekadę XXI w. Na tym tle wyróżnia się zwłaszcza udział Polski – otrzymane od USA środki stanowią ponad 25% wszystkich środków programowych przyznanych dla regionu Europy i Eurazji²³.

²¹ FMF jest programem umożliwiającym uprawnionym krajom partnerskim w stosunku do USA zakup artykułów, usług i szkoleń z zakresu obronności. Program ten jest kluczowym narzędziem amerykańskiej polityki zagranicznej, służącym promowaniu interesów tego państwa na całym świecie. USA poprzez zapewnienie, że partnerzy koalicyjni i zaprzyjaźnione rządy zagraniczne są wyposażeni i przeszkoleni w sprzęt użytkowany przez wojska amerykańskie, pokładają nadzieję na lepszą koordynację wspólnych działań i kompatybilność użytkowanego sprzętu.

²² IMET – Międzynarodowa edukacja wojskowa i szkolenie; jest to program grantów ustanowiony przez Kongres w ramach Ustawy o kontroli eksportu broni z 1976 r. Granty umożliwiają zagranicznemu personelowi wojskowemu z krajów, które są finansowo niezdolne do opłacenia szkolenia zgodnie z ustawą o pomocy zagranicznej, uczęszczanie na kursy.

²³ J. Tomala-Wawrowska, *Polsko-amerykańska współpraca w dziedzinie politycznej i bezpieczeństwa na początku XXI wieku (wybrane aspekty)*, „Studia Politicae Universitatis Silesiensis” 2013, t. 11, s. 145 i nast., <http://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.ojs-issn-2353-9747-year-2013-volume-11-article-6332/c/6332-4477.pdf> [dostęp: 11.05.2020].

Polsko-niemieckie kontrowersje dotyczące rozmieszczenia jednostek armii amerykańskiej na terytorium RP

Zarówno rząd federalny, jak też poszczególne władze landowe są przeciwne dalszej redukcji jednostek armii amerykańskiej na ich terytorium. Prócz względów ekonomicznych, związanych z opisywanymi powyżej subwencjami, stanowisko to ma również charakter prestiżu, jaki RFN posiada w strukturach NATO czy w bilateralnych kontaktach z USA²⁴.

Deбата na ten temat w Niemczech aktywizowała się zwłaszcza po sygnałach z Waszyngtonu, świadczących o niezadowoleniu strony amerykańskiej wielkością partycypowania RFN w kosztach utrzymywania kontyngentu amerykańskiego i powściągliwością w kwestii modernizacji parku sprzętu wojskowego. W tej dyskusji jako przykład USA wskazywały działania władz w Polsce, ukazując możliwość rozdysponowania na jej obszarze części sił stacjonujących obecnie w RFN.

Pomysł ten zyskał na znaczeniu zarówno dzięki presji ze strony polskiej, oferującej korzystniejsze warunki własnego udziału w ramach utrzymania infrastruktury niezbędnej dla przebywania sił wojskowych, a także z uwagi na podnoszone przez środowiska naukowe w USA oraz dowództwo jednostek amerykańskich w Europie kwestie braku logiki ekonomicznej w długotrwałej rotacji sił amerykańskich. Dodatkowo presja wobec władz niemieckich w kwestii dalszej rozbudowy potencjału w Polsce ma podłoże wewnętrzne pochodzące ze sfer gospodarczych, w tym zwłaszcza konsorcjów posiadających interesy w Federacji Rosyjskiej, oferujących nowoczesne rozwiązania w zakresie techniki zbrojeniowej²⁵. Ewentualność dalszej komplikacji relacji między NATO, UE a Rosją nie leży w interesie tych grup nacisku na rząd w Berlinie²⁶. Nowa strategia globalna USA w myśl idei „America First” odpowiada koncepcjom polskich elit politycznych. Zwłaszcza zacieśnienie partnerstwa z USA w kwestiach militarnych jest jedną z promowanych w Polsce kwestii służących zapewnieniu bezpieczeństwa narodowego. Niemcy są przeciwne tworzeniu tego typu bilateralnych sojuszy, które osłabiają multilateralne więzy, dotychczas zapewniające stabilizację globalną i regionalną. Odpowiada to realizowanej przez Berlin koncepcji podtrzymywania neutralnego stanowiska wobec narastających skrajnych i nieprzemyślnych zachowań głównych aktorów stosunków międzynarodowych²⁷.

²⁴ G. Kuczyński, K. Kamiński, G.E. Howard, L. Kasčiūnas, I. Chifu, *op. cit.*, s. 13 i nast.

²⁵ P.D. Wezeman, A. Fleurant, A. Kuimova, Nan Tian, S.T. Wezeman, *Trends in International Arms Transfers. 2018*, „Sipri Fact Sheet”, March 2019, https://www.sipri.org/sites/default/files/2019-03/fs_1903_at_2018.pdf [dostęp: 14.04.2020].

²⁶ E. Cziomer, *Globalne implikacje polityki „America First” USA dla współpracy Niemiec z Rosją w drugiej dekadzie XXI wieku*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2018, nr 1, s. 63 i nast.

²⁷ J.P. Kaufman, *The US perspective on NATO under Trump: lessons of the past and prospects for the future*, „International Affairs” 2017, No. 93, s. 266, https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/publications/ia/INTA93_2_01_Kaufman.pdf [dostęp: 11.03.2020].

Choć RFN niewątpliwie zauważa coraz większy dystans między własnymi założeniami wobec Rosji i Chin a stosunkami tych państw z USA, kanclerz Angela Merkel nadal broni koncepcji poszukiwania dialogu przed bezpośrednią rywalizacją gospodarczą i wypieraniem interesów tych państw z Europy przez administrację prezydenta Trumpa. Rząd Merkel nie popiera w tym duchu również skrajnej możliwości opowiedzenia się za *quasi*-autonomiczną polityką europejską (wojskową, gospodarczą i polityczną) forsowaną przez rząd francuski. RFN realizując te paradygmaty polityki zagranicznej paradoksalnie zdaje sobie sprawę z niemożności utrzymania dotychczasowego *status quo* multilateralizmu; poszukuje jednak narzędzi do odejścia od możliwej hegemonii jednego z supermocarstw na rzecz uregulowań wielobiegunowego porządku międzynarodowego, w którym również niemiecki głos będzie miał istotne znaczenie²⁸.

Ze strony niemieckich kół politycznych można zauważyć sugestie proponujące wdrożenie negocjacji na szczeblu bilateralnym, umożliwiające redefinicję polskiego i niemieckiego stanowiska wobec liczebności i planowanej infrastruktury jednostek USA w Polsce²⁹. W grę miałyby wchodzić milczące przyzwolenie RFN na dwustronne porozumienia USA–Polska, a w zamian rząd w Warszawie konsultowałby z Berlinem działania przed ich faktycznym wdrożeniem w życie. Inne propozycje sprowadzały się do stopniowego podnoszenia możliwości przyjmowania wojsk amerykańskich, a nawet zaoferowania przez kanclerz Merkel stacjonowania jednostek Bundeswehry w zastępstwie jednostek amerykańskich³⁰.

Jak zauważył niemiecki dziennikarz Christoph von Marschall: „Wielka koalicja w Berlinie i narodowokonserwatywny rząd PiS w Warszawie nie mają tych samych celów, a nawet nie idą w tym samym kierunku”³¹. Jest to trafne podsumowanie panującej od 2015 r. bilateralnej współpracy Polski i Niemiec. Sam fakt antagonistycznego nastawienia establishmentu obu państw jest być może główną przesłanką blokującą możliwość poszukiwania porozumienia, wypracowania wspólnego rozwiązania w kwestiach bezpieczeństwa, a zwłaszcza

²⁸ J. Gatkowska, *Niemiecko-amerykańskie spory bezpieczeństwo. Konsekwencje dla wschodniej flanki*, „Komentarze OSW”, 22.02.2019, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2019-02-22/niemiecko-amerykanskie-spory-o-bezpieczenstwo-konsekwencje-dla> [dostęp: 11.03.2020].

²⁹ *Ekspert z Niemiec: w sprawie Fort Trump lepiej, by Polska współpracowała z sojusznikami*, Defence24.pl, 30.10.2018, <https://www.defence24.pl/ekspert-z-niemiec-w-sprawie-fort-trump-lepiej-by-polska-wspolpracowala-z-sojuszownikami> [dostęp: 11.03.2020].

³⁰ M. Szymański, *Niemieckie bazy wojskowe najlepszym rozwiązaniem dla Polski*, NEon24.pl, 23.10.2018, <https://ndp.neon24.pl/post/146013,niemieckie-bazy-wojskowe-najlepszym-rozwiazaniem-dla-polski> [dostęp: 11.03.2020].

³¹ A. Widzyk, „Der Tagesspiegel”: *Niemrawa współpraca polsko-niemiecka*, „Deutsche Welle”, 12.11.2019, <https://www.dw.com/pl/der-tagesspiegel-niemrawa-wsp%C3%B3lC5%82praca-polsko-niemiecka/a-51212875> [dostęp: 11.03.2020].

problematyki usytuowania stałych baz amerykańskich w Polsce. Jak zostało to przedstawione we wcześniejszej części artykułu, kontrowersje wobec możliwego stacjonowania wojsk armii amerykańskiej w Polsce nie są podyktowane obawami o gospodarcze dowartościowanie Polski względem Niemiec. Powodem nie jest również przeświadczenie o braku legalizacji prawnej w kontekście ustaleń międzynarodowych tego procesu. Są to argumenty podtrzymywane przez stronę niemiecką, lecz żaden z nich nie stanowi faktycznej bariery, która uniemożliwiłaby wdrożenie w życie stałej obecności jednostek amerykańskich w Polsce.

Strona polska pomija argumenty niemieckie, licząc na uzyskanie jednostronnych korzyści na skutek lobbowania u partnerów amerykańskich koncepcji przynajmniej częściowo uwzględniającej plany utworzenia stałych przyczółków amerykańskich na terytorium RP. Brak jakiegokolwiek dialogu czy tworzenie możliwości znalezienia kompromisu przez agendy zajmujące się wypracowywaniem wspólnych stanowisk, uniemożliwia załagodzenie niewątpliwie istniejącego sporu na tym polu. Zdaniem autora, głównej przyczyny należy poszukiwać we wzajemnej niechęci, zdecydowanie mocniej przejawianej przez Polskę względem partnerów w RFN. Po stronie polskiej przykładem świadczącym w jaki sposób zmiana rządów ma wpływ na tendencje społeczne, jest analiza corocznego badania CBOS na temat stosunku respondentów wobec narodowości innych państw pt. „Stosunek do innych narodów”. W ramach analizy z 2019 r. Niemcy uplasowali się na czołowym miejscu pod względem niechęci społecznej w Polsce. Pierwszy raz od lat 2010–2017 wskaźnik ten przekroczył 30% respondentów niezadowolonych z relacji zacją niemiecką³². Powrót do radykalizowania narracji między oboma państwami odpowiada koncepcjom już wcześniej realizowanym przez rządy PiS. Wewnątrz krajowa manifestacja antyeuropejskości przez polski rząd wiąże się bezpośrednio z deklaracjami roszczeniowymi wobec RFN. Ten scenariusz był już realizowany przez rząd Jarosława Kaczyńskiego (2006–2007), a obecnie mamy do czynienia z jego ponowną aktywacją, począwszy od 2017 r.³³ W najbliższej przyszłości należy się spodziewać pogłębienia kryzysu w stosunkach polsko-niemieckich na tle strategii wojskowej, szczegółowo obejmującej zagadnienia tworzenia infrastruktury i zaplecza przeznaczonego dla jednostek amerykańskich w Polsce.

³² A. Mierzyńska, *Sterowani przez propagandę PiS i Rosji. Nie lubimy Niemców i Ukraińców. Rosjan coraz bardziej lubimy*, OKO.press, 8.08.2019, <https://oko.press/sterowani-przez-propagande-pis-i-rosji-nie-lubimy-niemcow-i-ukraincow-rosjan-coraz-wiecej> [dostęp: 12.03.2020].

³³ Objęcie rządów w 2015 r. przez PiS w początkowej fazie nie naruszyło realizowanej przez poprzedników polityki bilateralnej; wiązało się to z koniecznością dokonania wewnątrz politycznych roszad w Polsce. Stopniowo jednak narastał regres, którego przejawem były m.in.: formułowanie przez polskie władze w 2017 r. oficjalnych żądań reparacyjnych za straty wojenne (II wojna światowa), dyskusja dotycząca zmian w polskim sądownictwie, czy ograniczanie spotkań dwustronnych na najwyższym szczeblu.

Podsumowanie

Z przeprowadzonej analizy można wyciągnąć następujące wnioski:

1. Propozycja umieszczenia na terytorium RP infrastruktury US Army w postaci ulokowania jednostek w ramach koncepcji budowy Fort Trump jest ideą pożądaną przez władze polskie, a także koalicjantów Warszawy z Litwy, Łotwy, Estonii i Rumunii, a więc państw żywo zainteresowanych silniejszym zaangażowaniem USA w ramach obecności NATO na jego wschodniej flance. Jednocześnie pomimo zadeklarowanej partycypacji polskiego rządu w projekt rozbudowy infrastrukturalnej w postaci przekazania 2 mld USD, biorąc pod uwagę sumaryczne nakłady na realizację podobnych inwestycji w dotychczasowych lokalizacjach stacjonowania jednostek USA w Europie, jest ona niewystarczająca. Zakładane roczne koszty utrzymania pożądanego przez władze polskie liczby amerykańskich żołnierzy, w myśl wyliczeń uwzględniających forsowany przez prezydenta Trumpa poziom partycypacji państwa przyjmującego, może generować do 30% wartości deklarowanej przez Polskę kwoty, a konieczne jest jeszcze wykonanie licznych inwestycji. Dlatego też kwotę proponowaną przez Polskę należy traktować jedynie jako drobną zachętę dla władz amerykańskich.
2. Realizacja obecności jednostek armii amerykańskiej w ramach prowadzonego od 2014 r. programu ERI (European Reassurance Initiative), a także operacji „Atlantic Resolve” uwypukliła niewystarczającą konkurencyjność zlokalizowanych na terytorium RP portów przeładunkowych czy lotnisk, mogących przyjąć środki w postaci relokowanych prosto z terytorium USA jednostek ciężkiego sprzętu i żołnierzy na terytorium Europy. Konkurencja z dobrze wyposażonymi niemieckimi portami i bazami sił powietrznych na obecnym etapie jest niemożliwa. Potrzeba dalszego rozwoju rodzimej infrastruktury w tym zakresie będzie niosła za sobą konieczność poczynienia wieloletnich inwestycji i przeznaczenia na te cele znacznie większych środków niż zadeklarowane 2 mld USD. Z uwagi na ten fakt nie należy spodziewać się, aby w ramach planowanych ćwiczeń w najbliższej przyszłości to polskie porty i lotniska były odpowiedzialne za odbiór transportów zza Atlantyku – nadal to port w Bremerhaven i lotniska w RFN będą miejscem zgrupowania i bazą wypadową dla kolumn jadących do Polski i państw bałtyckich.
3. Ramy czasowe mogące obejmować deklarację, zawarcie porozumienia i realizację idei stałej relokacji na terytorium RP jednostek US Army, znacząco wykraczają poza jedną kadencję prezydencką. Stąd też należy uwzględnić długoterminowe nastroje społeczne i to nie tylko na terenie lokalnym, bezpośrednio sąsiadującym z planowaną inwestycją, ale zwłaszcza w kontekście ogólnokrajowym, w celu oszacowania konsekwencji

niskiego poparcia społecznego wobec realizacji tak kosztownej inwestycji. Waga doświadczeń państw przyjmujących jednostki amerykańskie w tej kwestii jednoznacznie dowodzi, że w miarę przedłużania się ich obecności, występuje zmęczenie społeczne wobec kwestii związanych z odpowiedzialnością prawną żołnierzy oskarżonych o przestępstwa popełnione na terytorium kraju przyjmującego, czy wypadków w trakcie trwania manewrów i ćwiczeń wojskowych. W trakcie zmian rządów należy również brać pod uwagę, że partie opozycyjnie nastawione na realizację inwestycji w myśl pozyskania własnego elektoratu, mogą doprowadzić do zahamowania lub rezygnacji z ich ukończenia, podobnie jak miało to miejsce choćby z planowym projektem budowy elektrowni atomowej w Polsce.

4. Obiekcje rządu RFN w kwestii lokalizacji nowej infrastruktury wojskowej na terytorium Polski są podyktowane także względami polityczno-gospodarczymi, dotyczącymi stanowiska władz rosyjskich, będących nadal – pomimo następstw kryzysu ukraińskiego – głównym partnerem gospodarczym RFN w Europie. Ponadto ewentualna relokacja z terytorium RFN jednostek amerykańskich mogłaby stworzyć precedens w kwestii pomniejszenia sumarycznego stacjonowania jednostek tego państwa na kontynencie europejskim, co następuje sukcesywnie od końca lat 80. XX wieku. Pomimo rozwoju debaty na ten temat w RFN, zwłaszcza w środowiskach lewicowych i partii zielonych, a także ugrupowań pacyfistycznych, względy bezpieczeństwa RFN są silnie powiązane z obecnością kontyngentu jednostek amerykańskich, co zapewnia działania władz RFN na rzecz utrzymania obecnego *status quo*.
5. Bezprecedensowe zaangażowanie USA w Europie po konflikcie ukraińsko-rosyjskim jest jedynie fasadowe i nie niesie za sobą wzrostu faktycznej pozycji militarnej, a także ma na celu zasygnalizowanie własnej obecności i ustalenie ze stroną rosyjską strefy wpływów w regionie. Choć Rosja jest trudnym partnerem, to jednak bez niej cele strategii polityki zagranicznej jakiegokolwiek gabinetu w USA w innych regionach świata nie są możliwe do zrealizowania. Stąd długoterminowo nie należy zakładać utrzymywania się wrogiego i opartego na eskalacji konfliktu politycznego USA z Moskwą, a co za tym idzie braku poparcia dla prezentowanych obecnie postulatów odnośnie stałej rozbudowy wojskowej na wysuniętych obszarach NATO.
6. Również z punktu strategii planowania działań zbrojnych, ewentualność stałej obecności oraz zmagazynowania zapasów i sprzętu bojowego na terytorium przewidywanego przemarszu jednostek wroga jest chybiona. Nie bez powodu główne magazyny mogące zasilić relokowane siły w ramach programu ERI czy operacji „Atlantic Resolve”, znajdują się na zachodzie Europy. W głównej mierze jest to najkrótsza droga dla jednostek podróżujących bezpośrednio z USA, jednak co istotniejsze, przewiduje się, że

w przypadku konfliktu na terenach państw wschodniej flanki NATO, samowystarczalność bojowa sił amerykańskich bez względu na wsparcie Sojuszu może okazać się niewystarczająca do powstrzymania przeciwnika przed zajęciem przynajmniej nieznacznej części ich terytorium. Wówczas mogłoby się okazać, że lokacja magazynów doprowadziłaby do ich przejścia lub zniszczenia w początkowym okresie działań. W tej sytuacji umiejscowienie magazynów dalej od potencjalnego frontu działań jest posunięciem korzystniejszym strategicznie.

7. Podsycanie debaty dotyczącej konieczności dowartościowania regionu bałtycko-nordyckiego w strategii zagranicznej USA ma podłoże ekonomiczne, a w mniejszym stopniu populistyczne; to przemysł zbrojeniowy USA zyska na dalszej rozbudowie infrastruktury w państwach bałtyckich. Choć USA zadeklarowały znaczące środki w ramach ERI na lata 2015–2017, to w głównej mierze zostaną one spożytkowane na cele ćwiczebne jednostek amerykańskich w Europie, zaś rozbudzenie obaw w państwach zagrożonych ewentualną agresją zapewni znacznie większe pule kontraktów na cele modernizacyjne, które w przeważającej części otrzymają amerykańskie konsorcja zbrojeniowe. Ponadto establishment USA zyska możliwość negocjowania z najbardziej opornymi partnerami (RFN) odnośnie utrzymywania własnych jednostek, co jest jednym z głównych założeń prezydenta Trumpa. Także debata nad ewentualnym wzrostem zaangażowania USA w kwestii obecności wojsk lądowych jest pomysłem co najmniej spóźnionym. Wartość tego rodzaju jednostek w miarę rozwoju technik lotniczej i raketowej stale maleje, o czym świadczyć mogą cięcia w budżecie obronnym USA obejmujące właśnie wojska lądowe.

Bibliografia

- Amerykańskie bazy w RFN. Kosztowna sprawa dla Niemców*, „Deutsche Welle”, 21.08.2019, <https://www.dw.com/pl/ameryka%C5%84skie-bazy-w-rfn-kosztowna-sprawa-dla-niemc%C3%B3w/a-50118286> [dostęp: 11.04.2020].
- Annual Historical Report*, EUCOM/USAREUR, 1952.
- Bera P., *Lotnisko we Wrocławiu będzie bazą przeladunkową wojsk amerykańskich. Duda podpisał umowę z Trumpem*, „Gazeta Wyborcza. Wrocław”, 24.09.2019, <https://wroclaw.wyborcza.pl/wroclaw/7,35771,25228475,lotnisko-we-wroclawiu-bedzie-baza-przeladunkowa-amerykanskich.html?disableRedirects=true> [dostęp: 16.05.2020].
- Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, *Deklaracja o współpracy obronnej Polski oraz USA*, 23.09.2019, <https://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/8602,Deklaracja-o-wspolpracy-obronnej-Polski-oraz-USA.html> [dostęp: 11.03.2020].
- Cziomer E., *Globalne implikacje polityki „America First” USA dla współpracy Niemiec z Rosją w drugiej dekadzie XXI wieku*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2019, nr 1.

- Ekspert z Niemiec: w sprawie Fort Trump lepiej, by Polska współpracowała z sojusznikami*, Defence24.pl, 30.10.2018, <https://www.defence24.pl/ekspert-z-niemiec-w-sprawie-fort-trump-lepiej-by-polska-wspolpracowala-z-sojuszownikami> [dostęp: 11.03.2020].
- Factbox: The U.S. military in Germany*, Reuters, 7.6.2020, <https://www.reuters.com/article/uk-usa-germany-military-factbox-idUKKBN23E0JG> [dostęp: 11.04.2020].
- Gatkowska J., *Niemiecko-amerykańskie spory bezpieczeństwo. Konsekwencje dla wschodniej flanki*, „Komentarze OSW”, 22.02.2019, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2019-02-22/niemiecko-amerykanskie-spory-o-bezpieczenstwo-konsekwencje-dla> [dostęp: 11.03.2020].
- Kane T., *Global deployment of US troops 1950–2005*, The Heritage Foundation, 24.05.2006, <https://www.heritage.org/defense/report/global-us-troop-deployment-1950-2005> [dostęp: 14.04.2020].
- Kaufman J.P., *The US perspective on NATO under Trump: lessons of the past and prospects for the future*, „International Affairs” 2017, No. 93, https://www.chatham-house.org/sites/default/files/publications/ia/INTA93_2_01_Kaufman.pdf [dostęp: 11.03.2020].
- Kiwerska J., *Europa w strategii Baracka Obamy (2009–2012)*, Instytut Zachodni, Poznań 2013, <https://www.iz.poznan.pl/plik,pobierz,316,c919f86a16770729a0d-65322f128429/683-IZ%20Policy%20Papers%20nr%2010.pdf> [dostęp: 11.04.2020].
- Knight B., *US military in Germany: What you need to know*, „Deutsche Welle”, 16.06.2020, <https://www.dw.com/en/us-military-in-germany-what-you-need-to-know/a-49998340> [dostęp: 11.04.2020].
- Kozłowski A., *Stany Zjednoczone wobec konfliktu na Ukrainie*, „FAE Policy Paper” 2015, nr 22, <http://fae.pl/faepolicypaperusawobeckonfliktunaukrainie.pdf> [dostęp: 11.02.2020].
- Kuczyński G., Kamiński K., Howard G.E., Kasčiūnas L., Chifu I., *U.S. Permanent military Base in Poland. Favorable Solution for the NATO Alliance: special report 02/11/2019*, Warsaw Institute, Warsaw 2019, <https://warsawinstitute.org/wp-content/uploads/2019/02/US-PERMANENT-MILITARY-BASE-IN-POLAND-WARSAW-INSTITUTE-SPECIAL-REPORT.pdf> [dostęp: 10.03.2020].
- Lubold G., *Obama Says U.S. Will No Longer Be the World's Policeman*, „Foreign Policy”, 28.05.2014, <https://foreignpolicy.com/2014/05/28/obama-says-u-s-will-no-longer-be-the-worlds-policeman/> [dostęp: 12.02.2020].
- Mierzyńska A., *Sterowani przez propagandę PiS i Rosji. Nie lubimy Niemców i Ukraińców. Rosjan coraz bardziej lubimy*, OKO.press, 8.08.2019, <https://oko.press/sterowani-przez-propagande-pis-i-rosji-nie-lubimy-niemcow-i-ukraincow-rosjan-coraz-wiecej> [dostęp: 12.03.2020].
- Ministerstwo Obrony Narodowej, *Umowa na system „Wisła” podpisana*, gov.pl, 28.03.2018, <https://www.gov.pl/web/obrona-narodowa/umowa-na-system-wisla-podpisana-> [dostęp: 11.03.2020].
- Ministry of National Defence Republic of Poland, *Proposal for a U.S. Permanent Presence in Poland*, 2018, <https://g8fip1kplyr33r3krz5b97d1-wpengine.netdna-ssl.com/wp-content/uploads/2018/05/Proposal-for-a-U.S.-Permanent-Presence-in-Poland-2018.pdf> [dostęp: 11.03.2020].

- Murao A., *News Navigator: How much does Japan pay to host U.S. military forces?*, „The Mainichi”, 30.05.2016, <https://mainichi.jp/english/articles/20160530/p2a/00m/0na/017000c> [dostęp: 11.03.2020].
- NATO, Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security between NATO and the Russian Federation signed in Paris, France, 27.05.1997, updated: 12.10.2009, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_25468.htm? [dostęp: 11.03.2020].
- Office of the Under Secretary of Defence (Comptroller) / CFO, Defense Budget Materials – FY2020, <https://comptroller.defense.gov/Budget-Materials/Budget2020/> [dostęp: 14.04.2020].
- Palowski J., *Dowództwo dywizyjne US Army w Poznaniu. „Przeniesienie z Niemiec zwiększy efektywność”*, Defence24.pl, 2.05.2017, <https://www.defence24.pl/dowodztwo-dywizyjne-us-army-w-poznaniu-przeniesienie-z-niemiec-zwiekszy-efektywnosc-news-defence24pl> [dostęp: 11.04.2020].
- Palowski J., *Niemcy nie chcą przeniesienia wojsk USA do Polski*, Defence24.pl, 12.08.2019, <https://www.defence24.pl/niemcy-nie-chca-przeniesienia-wojsk-usa-do-polski-komentarz> [dostęp: 11.03.2020].
- Sanders S., *Germany 'not spending enough' on defense, US ambassador says*, „Deutsche Welle”, 10.02.2019, <https://www.dw.com/en/germany-not-spending-enough-on-defense-us-ambassador-says/a-47444818> [dostęp: 3.03.2020].
- Selgier M., *The U.S. military in Germany*, deutschland.de, 19.06.2019, <https://www.deutschland.de/en/usa/the-importance-of-american-troops-in-germany> [dostęp: 11.03.2020].
- Seventh Army Command Report, 1951, [w:] D.A. Carter, *Forging the Shield The U.S. Army in Europe, 1951–1962*, Center of Military History. United States Army, Washington 2015.
- Statista, Deployment of U.S. active-duty military & civilian personnel around the world in 2019, by selected regions, <https://www.statista.com/statistics/222920/deployment-of-us-troops-in-selected-world-regions/> [dostęp: 11.04.2020].
- Stone J., *Germans want Donald Trump to pull US troops out of Germany, poll finds*, „The Independent”, 11.07.2018, <https://www.independent.co.uk/news/world/europe/us-troops-germany-public-opinion-pull-out-nato-summit-merkel-a8442021.html> [dostęp: 11.03.2020].
- Street E., *How much does the US pay Germany for military bases?*, Quora, <https://www.quora.com/How-much-does-the-US-pay-Germany-for-military-bases> [dostęp: 11.02.2020].
- Szymański M., *Niemieckie bazy wojskowe najlepszym rozwiązaniem dla Polski*, NEon24.pl, 23.10.2018, <https://ndp.neon24.pl/post/146013,niemieckie-bazy-wojskowe-najlepszym-rozwiazaniem-dla-polski> [dostęp: 11.03.2020].
- Świdziński A., *Konwencjonalne odstraszenie USA i NATO na wschodniej flance sojuszu*, „Strategy & Future” 2019, nr 12, https://strategyandfuture.org/wp-content/uploads/2019/12/SF_Conventional_deterrence1_AS_12_12_2019.pdf [dostęp: 11.03.2020].
- Tomala-Wawrowska J., *Polsko-amerykańska współpraca w dziedzinie politycznej i bezpieczeństwa na początku XXI wieku (wybrane aspekty)*, „Studia Politicae Universitatis Siilesiensis” 2013, t. 11, <http://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.ojs-issn-2353-9747-year-2013-volume-11-article-6332/c/6332-4477.pdf> [dostęp: 11.05.2020].

- Turecki K., *Ile kosztują amerykańskie bazy*, Onet, 13.06.2019, <https://wiadomosci.onet.pl/tylko-w-onecie/ile-kosztuja-amerykanskie-bazy/wky48m6> [dostęp: 14.04.2020].
- U.S. Department of Defense, <https://www.defense.gov/> [dostęp: 11.03.2020].
- U.S. European Command, Operation Atlantic Resolve (2014), https://archive.defense.gov/home/features/2014/0514_atlanticresolve/Operation_Atlantic_Resolve_Fact_Sheet_2014.pdf [dostęp: 11.04.2020].
- ul Khaliq R., *Washington, Seoul sign deal for upkeep of US troops*, Anadolu Agency, 8.03.2019, <https://www.aa.com.tr/en/asia-pacific/washington-seoul-sign-deal-for-upkeep-of-us-troops/1412979> [dostęp: 14.04.2020].
- US to increase military presence in eastern Europe*, BBC, 30.03.2016, <https://www.bbc.com/news/world-europe-35930130> [dostęp: 10.03.2020].
- USA–Polska. Umowa między rządem RP a rządem USA dotycząca rozmieszczenia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej antybalistycznych obronnych rakiet przechwytyjących, sporządzona w Warszawie dnia 20 sierpnia 2008 r., oraz Protokół zmieniający Umowę między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Stanów Zjednoczonych Ameryki dotyczącą rozmieszczenia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej antybalistycznych obronnych rakiet przechwytyjących, sporządzona w Warszawie dnia 20 sierpnia 2008 r., sporządzony w Krakowie dnia 3 lipca 2010 r., Dz.U.2011.219.1298, Wolters Kluwer, 15.09.2011, <https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzu-dziennik-ustaw/usa-polska-umowa-dotyczaca-rozmieszczenia-na-terytorium-17738580> [dostęp: 11.03.2020].
- Wadhams N., Jacobs J., *President Trump Reportedly Wants Allies to Pay Full Cost of Hosting U.S. Troops Abroad 'Plus 50%'*, "Time", 8.03.2019, <https://time.com/5548013/trump-allies-pay-cost-plus-50-troops/> [dostęp: 10.03.2020].
- Wągrowska M., *Wojska amerykańskie w Polsce*, Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, <http://rcb.gov.pl/wojska-amerykanskie-w-polsce/> [dostęp: 11.03.2020].
- Wezeman P.D., Fleurant A., Kuimova A., Nan Tian, Wezeman S.T., *Trends in International Arms Transfers, 2018*, „Sipri Fact Sheet”, March 2019, https://www.sipri.org/sites/default/files/2019-03/fs_1903_at_2018.pdf [dostęp: 14.04.2020].
- Widzyk A., „Der Tagesspiegel”: *Niemrawa współpraca polsko-niemiecka*, "Deutsche Welle", 12.11.2019, <https://www.dw.com/pl/der-tagesspiegel-niemrawa-wsp%C3%B3lpraca-polsko-niemiecka/a-51212875> [dostęp: 11.03.2020].
- Winter Ch., *Germany spends millions of euros on US military bases*, „Deutsche Welle”, 21.08.2019, <https://www.dw.com/en/germany-spends-millions-of-euros-on-us-military-bases/a-50106376> [dostęp: 11.03.2020].
- Zeynalov M., *Are Allies Ripping off America?*, „The Globe Post”, 11.12.2018, <https://theglobepost.com/2017/12/25/allies-ripping-off-america/> [dostęp: 14.04.2020].
- Zięba R., *Ukraina jako przedmiot rywalizacji między Zachodem a Rosją*, „Środkowo-europejskie Studia Polityczne” 2015, nr 3, <http://ssp.amu.edu.pl/wp-content/uploads/2016/02/ssp-2015-3-005.pdf> [dostęp: 12.03.2020].
- Zimmermann H., *The Improbable Permanence of a Commitment America's Troop Presence in Europe during the Cold War*, „Journal of Cold War Studies” 2009, Vol. 11, No. 1, https://www.researchgate.net/publication/249564535_The_Improbable_Permanence_of_a_Commitment_America's_Troop_Presence_in_Europe_during_the_Cold_War [dostęp: 11.04.2020].

The importance of the deployment of bases and installations of the American army in Europe in the 21st century for the increase of European security on the example of the Republic of Poland and the Federal Republic of Germany

The aim of the article is to explain the conditions influencing the interest in the deployment of US military bases in Poland by the government offices of both countries. The author focuses his analysis on the internal policy of the Polish government and the reasons for involvement in the implementation of this type of projects announced by the US administration. It is also important in the article to show the tensions in this context that occur in bilateral relations between Poland and the Federal Republic of Germany. The considerations concern the period during which Barack Obama and Donald Trump were in office in the US. This is a legitimate procedure due to their different positions on the issue in question. The author based the analysis on available documents, scientific and journalistic publications, government communications, international agreements and scientific articles.

Key words: defense policy, USA, military bases, Polish-American relations, Federal Republic of Germany, Poland, Central Europe

Znaczenie rozmieszczenia baz i instalacji wojsk armii amerykańskiej w Europie w XXI w. dla wzrostu bezpieczeństwa europejskiego na przykładzie Rzeczypospolitej Polskiej i Republiki Federalnej Niemiec

Celem artykułu jest wyjaśnienie uwarunkowań mających wpływ na zainteresowanie rozmieszczeniem baz wojskowych USA w Polsce przez rządy obu tych państw. Autor koncentruje swoją analizę na polityce wewnętrznej rządu polskiego oraz przyczynach zaangażowania w realizację tego typu projektów podawanych przez administrację USA. Istotne w artykule jest również wykazanie napięć na tym tle, występujących w stosunkach bilateralnych między Polską a Republiką Federalną Niemiec. Rozważania dotyczą okresu sprawowania urzędu prezydenta w USA przez Baracka Obamę i Donalda Trumpa. Jest to zabieg zasadny z uwagi na ich odmienne stanowiska w przedmiotowej kwestii. Autor oparł analizę na dostępnych dokumentach, publikacjach naukowych i publicystycznych, komunikatach rządowych, umowach międzynarodowych i artykułach naukowych.

Słowa kluczowe: polityka obronna, USA, bazy wojskowe, stosunki polsko-amerykańskie, Republika Federalna Niemiec, Polska, Europa Środkowa

Mieczysław Stolarczyk

prof. dr hab., Uniwersytet Śląski w Katowicach

ORCID: 0000-0002-9771-0062

REPARACJE WOJENNE DLA POLSKI OD NIEMIEC W LATACH 1945–2020

Wprowadzenie

W stosunkach Polski z Niemcami w okresie pozimnowojennym można wyodrębnić kilka faz (etapów). Każda z nich miała swoją specyfikę, przede wszystkim ze względu na zakres występowania zbieżnych i rozbieżnych interesów oraz wyznaczonych celów realizowanych przez polskich i niemieckich decydentów politycznych zarówno w stosunkach bilateralnych, jak i w wymiarze wielostronnym¹. Cechą charakterystyczną poszczególnych etapów w ostatnich trzydziestu latach było to, że w każdym z nich występowały, choć z różną intensywnością, spory

¹ Szerzej zob. M. Stolarczyk, *Zbieżność i różnice interesów w stosunkach polsko-niemieckich w latach 1989–2009*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2010; *idem*, *Główne obszary rozbieżnych interesów Polski i Niemiec w połowie drugiej dekady XXI wieku*, [w:] *Stosunki polsko-niemieckie w ćwierćwiecze od podpisania Traktatu o dobrym sąsiedztwie. Polityka – historia – nauka / Die deutsch-polnischen Beziehungen ein Vierteljahrhundert nach der Unterzeichnung des Vertrags über gute Nachbarschaft: Politik, Geschichte, Wissenschaft / Polish-German relations in a quarter of a century from the signing of the Treaty on good neighborhood: politics, history, science*, red. nauk. K. Gładkowski, E. Gładkowska, T. Gajowniczek, Instytut Nauk Politycznych Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn 2018, s. 39–63; *idem*, *Dilemmas of Poland's foreign and security policies in the post-Cold War period in the context of its geopolitical location between Russia and Germany*, „Studia Politicae Universitatis Silesiensis” 2019, t. 26, s. 62–65.

polsko-niemieckie na tle zaszczości historycznych². Jednym z obciążeń pojawiającym się co pewien czas w polityce grup rządzących Polską, także w okresie pozimnowojennym, rzutującym na międzypaństwowe i międzyspołeczne stosunki polsko-niemieckie, były żądania reparacji wojennych od Niemiec. Reparacje są rodzajem rekompensaty wypłacanej przez agresora, po pokonaniu go lub jego sukcesora prawnego, za wszelkiego rodzaju straty i szkody poniesione podczas działań wojennych oraz w czasie okupacji przez państwa napadnięte i okupowane.

Reparacje są tylko jednym z trzech rodzajów formalnoprawnych odszkodowań wojennych. Zalicza się do nich:

- 1) międzynarodowo-prawne roszczenia państwa będącego ofiarą agresji (w imieniu własnym) wobec państwa agresora bądź jego formalnoprawnego sukcesora, głównie w wyniku strat i zniszczeń w czasie agresji i okupacji;
- 2) międzynarodowo-prawne roszczenia państwa będącego ofiarą agresji wobec państwa agresora bądź jego formalnoprawnego sukcesora w związku ze stratami osób fizycznych lub prawnych;
- 3) roszczenia osób fizycznych/prawnych wobec państwa agresora lub jego formalnoprawnego sukcesora bądź jego osób fizycznych i prawnych na podstawie prawa krajowego³.

Do klasycznych reparacji należy zaliczyć pierwszą i drugą z wymienionych form, ponieważ istotą reparacji jest to, że są to roszczenia państw wobec innych państw lub państwa, zwłaszcza z tytułu kosztów agresji, okupacji, strat i szkód wojennych. Jak pisał Jerzy Kranz, „roszczenia reparacyjne wobec obcego państwa w płaszczyźnie międzynarodowej nie przysługują osobom fizycznym i prawnym, lecz ich państwu macierzystemu”⁴.

Postanowienia dotyczące reparacji zawarte są zazwyczaj w traktatach pokoju, jednak ze względu na bardzo istotne różnice stanowisk między mocarstwami zwycięskimi w II wojnie światowej co do sposobów rozwiązania problemu niemieckiego, traktat pokojowy z Niemcami nie został podpisany⁵. Rywalizacja – z jednej strony mocarstw zachodnich, a z drugiej ZSRR – o wpływy na

² Szerzej zob. *idem*, *Dylematy polityki niemieckiej Polski związane z zakresem wpływu obciążeń historycznych na międzypaństwowe stosunki polsko-niemieckie*, [w:] *Bezpieczeństwo międzynarodowe Polska – Europa – Świat. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Ryszardowi Ziębie z okazji czterdziestolecia pracy naukowej*, red. J. Zając, A. Włodkowska-Bagan, M. Kaczmarek, Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych. Uniwersytet Warszawski, Warszawa [cop. 2015], s. 349–367.

³ J. Kranz, *Polsko-niemieckie kontrowersje prawne – próba syntezy*, [w:] *Przełom i wyzwanie. XX lat polsko-niemieckiego Traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaźnej współpracy 1991–2011*, red. nauk. W.M. Góralski, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2011, s. 490.

⁴ *Ibidem*, s. 491.

⁵ W lutym 1947 r. zostały podpisane traktaty pokojowe z satelitami III Rzeszy – Austrią, Bułgarią, Finlandią, Rumunią, Węgrami i Włochami. Ustalono w nich m.in. wysokość reparacji, które miały one zapłacić.

obszarze popoczdamskich Niemiec oraz różnice co do sposobów rozwiązania poszczególnych elementów składających się na szeroko rozumiany problem niemiecki, doprowadziły do podziału tego obszaru i utworzenia w 1949 r. dwóch państw niemieckich (Republiki Federalnej Niemiec powstałej z amerykańskiej, brytyjskiej i francuskiej strefy okupacyjnej oraz Niemieckiej Republiki Demokratycznej, utworzonej z radzieckiej strefy)⁶. Polska należała do państw, które poniosły największe straty materialne i niematerialne w związku z niemiecką agresją w dniu 1 września 1939 r., okupacją, ludobójstwem i zniszczeniami dokonanymi przez Niemcy w latach 1939–1945.

Celem artykułu jest przedstawienie problemu reparacji wojennych dla Polski od Niemiec po II wojnie światowej, z wyeksponowaniem dwóch podstawowych okresów w tym względzie, tj. lat 1949–1989 i 1990–2020. W opracowaniu wykorzystane zostały metody i techniki badawcze właściwe dla podejścia politologicznego do wyjaśniania zjawisk i procesów społecznych, w tym metoda historyczna, analiza treści dokumentów oraz analiza treści bogatego piśmiennictwa naukowego.

Zagadnienie reparacji wojennych dla Polski od Niemiec w latach 1945–1989

W protokole w sprawie odszkodowań podpisanym przez szefów trzech rządów (Stanów Zjednoczonych Ameryki, Związku Socjalistycznych Republik Radziecki i Wielkiej Brytanii) na zakończenie konferencji jałtańskiej znajdują się m.in. zapisy mówiące o tym, że „Niemcy zobowiązane są wynagrodzić w naturze straty spowodowane przez nie w toku wojny narodom sojusznicznym. Odszkodowanie powinny otrzymać w pierwszej kolejności te kraje, na których spoczywał główny ciężar wojny i które poniosły największe straty oraz organizowały zwycięstwo nad wrogiem”⁷. Co do określenia ogólnej sumy odszkodowań, a także jej podziału między kraje, które ucierpiały na skutek agresji niemieckiej, delegacje radziecka i amerykańska uzgodniły, że powinna ona wynosić 20 mld USD oraz, że 50% tej sumy przypadnie Związkowi Radzieckiemu⁸. W czasie konferencji jałtańskiej (4–11 lutego 1945 r.) przedstawiciele zwycięskich mocarstw

⁶ Jedną z głównych cech polityki władz RFN było dążenie do zachowania prawa do wyłącznego reprezentowania całych Niemiec. Szerzej zob. E. Cziomer, *Historia Niemiec współczesnych 1945–2005*, Wydawnictwo Neriton, Warszawa 2006, s. 21 i nast.

⁷ *Protokół o rokowaniach między szefami trzech rządów na Konferencji Krymskiej w sprawie odszkodowań w naturze od Niemiec*, [w:] *Problem reparacji, odszkodowań i świadczeń w stosunkach polsko-niemieckich 1944–2004*, t. II: *Dokumenty*, red. S. Dębski, W.M. Góralski, PISM Warszawa 2004, s. 24.

⁸ Delegacja brytyjska uważała, że do czasu rozpatrzenia kwestii odszkodowań przez powołaną na konferencji jałtańskiej moskiewską komisję do spraw odszkodowań, złożoną z przedstawicieli ZSRR, USA i Wielkiej Brytanii, nie należy wymieniać jakiegokolwiek sumy odszkodowań, *ibidem*, s. 25.

postanowili, że wschodnia granica Polski powinna biec wzdłuż linii Curzona z odchyleniami od niej w pewnych okolicach o 5–8 km na korzyść Polski (stanowiło to ok. 46% powierzchni II Rzeczypospolitej). Uznali oni, że Polska powinna uzyskać znaczny przyrost terytorialny na Północy i na Zachodzie⁹.

W umowie poczdamskiej podpisanej 2 sierpnia 1945 r. przez przedstawicieli Stanów Zjednoczonych, ZSRR i Wielkiej Brytanii w części 4, dotyczącej odszkodowań niemieckich, postanowiono m.in., że „Niemcy będą zmuszone do wynagrodzenia w jak najszerszym stopniu strat i cierpień wyrządzonych Narodom Zjednoczonym, z powodu których naród niemiecki nie może uchylić się od odpowiedzialności”¹⁰. Żądania o odszkodowania ze strony ZSRR miały być zaspokojone przez wywiezienie odpowiednich przedmiotów z radzieckiej strefy okupacyjnej w Niemczech oraz stosownych funduszy niemieckich, znajdujących się za granicą¹¹. Natomiast roszczenia Stanów Zjednoczonych, Wielkiej Brytanii i innych krajów uprawnionych do odszkodowań miały zostać zaspokojone przez strefy zachodnie oraz z odpowiednich zagranicznych funduszy niemieckich. W pkt. 2 tej części postanowień poczdamskich znajduje się zapis, że „ZSRR zobowiązuje się zaspokoić polskie żądania o odszkodowanie ze swej własnej części odszkodowań”¹². Tak więc reparacje wojenne dla Polski od Niemiec miały być wypłacone za pośrednictwem ZSRR, a nie bezpośrednio przez stronę niemiecką. Szczegółowe regulacje z tym związane miała zawierać dwustronna umowa między Polską a ZSRR. W umowie poczdamskiej nie ma także zapisów dotyczących kwoty reparacji zarówno dla Polski, jak i innych państw poszkodowanych przez III Rzeszę. W trakcie konferencji poczdamskiej Józef Stalin zasugerował jedynie, że ZSRR przekaze Polsce 15% z odszkodowań pobieranych od Niemiec we własnej strefie okupacyjnej (ok. 1,5 mld USD). W odniesieniu do Niemiec przewidziano również spłaty roszczeń reparacyjnych ze skonfiskowanego majątku osób prywatnych pochodzenia niemieckiego, mieszkających za ich granicami. Nad spłacaniem reparacji miała czuwać Komisja Reparacyjna, która rozpoczęła pracę w czerwcu 1945 r., jednak już we wrześniu, wobec niemożności uzgodnienia stanowiska przez przedstawicieli mocarstw okupujących Niemcy, jej działalność została bezterminowo zawieszona¹³.

⁹ *Sprawozdanie z konferencji jałtańskiej (fragmenty)*, [w:] *Problem reparacji, odszkodowań i świadczeń w stosunkach polsko-niemieckich 1944–2004*, t. II, op. cit., s. 25–26.

¹⁰ *Uchwały Poczdamskie. Sprawozdanie z Trójstronnej Konferencji w Berlinie (Berlin, 2 VIII 1945)*, [w:] *Wybór dokumentów do nauki prawa międzynarodowego*, oprac. K. Kocot, K. Wolfke, wyd. 4, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Wrocław–Warszawa 1978, s. 22.

¹¹ Dodatkowo ZSRR miało otrzymać ze stref zachodnich okupacyjnych Niemiec 15% sprzętu przemysłowego w zamian za kompensatę w dostawach produktów rolnych i przemysłowych oraz surowców do tych stref oraz 10% sprzętu przemysłowego bez żadnej odpłaty lub wyrównań, *ibidem*, s. 22–23.

¹² *Ibidem*, s. 22.

¹³ W. Czapliński, *Odpowiedzialność agresora za bezprawne wszczęcie i prowadzenie wojny*, [w:] *Problemy prawne w stosunkach polsko-niemieckich u progu XXI wieku*, red. W. Czapliński, B. Łukańko, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2009, s. 109.

W sprawie granicy polsko-niemieckiej szefowie rządów uczestniczący w konferencji poczdamskiej zgodzili się, że zanim nastąpi ostateczne określenie zachodniej granicy Polski, „byłe terytoria niemieckie na wschód od linii biegnącej od Morza Bałtyckiego bezpośrednio na zachód od Świnoujścia, a stąd wzdłuż rzeki Odry do zbiegu jej z zachodnią Nysą i wzdłuż zachodniej Nysy do granicy czechosłowackiej, włączając tę część Prus Wschodnich, która zgodnie z porozumieniem osiągniętym na niniejszej Konferencji nie została oddana pod administrację Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich, i włączając obszar byłego Wolnego Miasta Gdańska – będą podlegać administracji Państwa Polskiego i z tego względu nie będą uważane za część radzieckiej strefy okupacyjnej w Niemczech”¹⁴. Tereny przyznane Polsce stanowiły ponad 1/5 terytorium III Rzeszy. Mimo sformułowania występującego w dokumencie, że z ostateczną delimitacją zachodniej granicy Polski trzeba by poczekać do zawarcia pokoju z Niemcami, zarówno decyzje dotyczące objęcia przez administrację państwa polskiego wymienionych obszarów, jak i decyzje zwycięskich mocarstw podjęte w czasie konferencji poczdamskiej o przesiedleniu do stref okupacyjnych Niemiec ludności niemieckiej z Polski, Czechosłowacji i Węgier¹⁵ świadczyły o tym, że postanowienia odnośnie granicy polsko-niemieckiej mają trwały charakter, a ewentualny traktat pokoju z Niemcami miał jedynie je zatwierdzić. Po polskiej stronie dominowało stanowisko, że uchwały poczdamskie mają charakter umowy międzynarodowej, a postanowienia terytorialne z Poczdamu posiadają ostateczny, konstytutywny charakter. Natomiast kolejne rządy RFN konsekwentnie prezentowały stanowisko, w myśl którego terytorialne następstwa bezwarunkowej kapitulacji Niemiec mają charakter tymczasowy, ponieważ ostateczny kształt granicy polsko-niemieckiej musi zostać potwierdzony w traktacie pokojowym z Niemcami, a uchwały poczdamskie są jedynie deklaracją polityczną i nie mają charakteru umowy międzynarodowej. W związku z tym – jak argumentowano po stronie RFN – zarówno przymusowe wysiedlenie Niemców z byłych obszarów wschodnich III Rzeszy, jak i wywłaszczenie ich majątków bez odszkodowania były niezgodne z prawem międzynarodowym¹⁶. W doktrynie prawnej RFN eksponowane było i jest stanowisko, że na poczet reparacji wojennych można

¹⁴ *Uchwały Poczdamskie. Sprawozdanie...*, s. 26. Prawo decydowania o niemieckich granicach przez mocarstwa zwycięskie w II wojnie światowej wypływało z bezwarunkowej kapitulacji Niemiec oraz z przejęcia przez mocarstwa najwyższej władzy w Niemczech.

¹⁵ *Ibidem*, s. 28–29. Sojusznicza rada Kontroli zatwierdziła 20 listopada 1945 r. szczegółowy plan repatriacji ludności niemieckiej z Austrii, Czechosłowacji, Polski i Węgier. Do końca 1946 r. z byłych obszarów niemieckich Polska przesiedliła do różnych stref okupacyjnych prawie 5,7 mln Niemców. Na ich miejsce na Ziemię Zachodnie i Północne przesiedlono w tym czasie ok. 5 mln ludności polskiej z Kresów Wschodnich, które znalazły się w granicach ZSRR. W.M. Góralski, *Podstawy prawne, przedmiot i program przewłaszczenia własności niemieckiej na Ziemiach Zachodnich i Północnych na podstawie i w ramach Umowy Poczdamskiej*, [w:] *Problem reparacji, odszkodowań i świadczeń w stosunkach polsko-niemieckich 1944–2004*, t. I: *Studia*, red. idem, Warszawa 2004, s. 193.

¹⁶ *Idem*, *Podstawy prawne, przedmiot i program...*, op. cit., s. 212 i nast.

przejąć majątek państwowy, ale nie własność osób fizycznych bez jej rekompensaty¹⁷. Z kolei Polska uważała (i nadal uważa), jak pisze Witold M. Góralski, że była do tego upoważniona ze względu na objęcie tych obszarów suwerennością terytorialną, a przewłaszczenie własności niemieckiej oparte było na założeniu zaspokojenia z majątku wroga-agresora jej dążeń do uzyskania reparacji wojennych, do których pobrania upoważniała Polskę Umowa poczdamska¹⁸.

Mając na uwadze decyzje podjęte na konferencji jałtańskiej i poczdamskiej w sprawie wschodniej i zachodniej granicy Polski, zasadna była argumentacja, że w zamian za utratę Kresów Wschodnich na rzecz ZSRR, Polska otrzymała jako rekompensatę: ziemię lubuską, Pomorze Zachodnie, Prusy Wschodnie, Śląsk oraz Wolne Miasto Gdańsk¹⁹. Utrata przez Niemcy na korzyść Polski ponad 1/5 terytorium w granicach z 31 grudnia 1937 r. była także traktowana jako osłabienie powojennych Niemiec i sposób na niedopuszczenie do recydywy ekspansjonizmu niemieckiego, a także jako następstwo napaści Niemiec na Polskę.

Drugim, obok umowy poczdamskiej, niezwykle ważnym dokumentem o charakterze prawno-międzynarodowym, w którym znalazły się postanowienia dotyczące reparacji dla Polski od Niemiec, była Umowa między Tymczasowym Rządem Jedności Narodowej Rzeczypospolitej Polskiej i Rządem Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich w sprawie wynagrodzenia szkód wyrządzonych przez okupację niemiecką, podpisana w Moskwie w dniu 16 sierpnia 1945 r. W art. 1 tego dokumentu znajduje się zapis, że „Rząd Radziecki zrzeka się na rzecz Polski wszelkich pretensji do mienia niemieckiego i innych aktywów, jak również do akcji niemieckich przedsiębiorstw przemysłowych i transportowych na całym terytorium Polski, łącznie z tą częścią terytorium Niemiec, która przechodzi do Polski”²⁰. Rząd ZSRR zobowiązał się odstąpić Polsce: 15% wszystkich dostaw reparacyjnych z radzieckiej strefy okupacji Niemiec; 15% urządzeń przemysłowych, które powinien otrzymać z zachodnich stref okupacji Niemiec, „[...] przy czym dostawy tych urządzeń dla Polski winny być dokonywane w trybie wymiany na inne towary z Polski”²¹; 15% urządzeń przemysłowych, które podlegają dostarczeniu do Związku Radzieckiego ze stref zachodnich bez opłaty lub jakiegokolwiek innego wynagrodzenia. Jednocześnie rząd Polski zobowiązał się „poczynając od roku 1946 corocznie w ciągu całego okresu okupacji

¹⁷ *Ibidem*, s. 189 i nast.

¹⁸ *Ibidem*, s. 189–190.

¹⁹ *Ibidem*, s. 192. Terytorium II Rzeczypospolitej wynosiło prawie 389 tys. km², a terytorium Polski po II wojnie światowej – 312 tys. km². Polska przesunięta została na zachód; straciła 180 tys. km² na wschodzie, otrzymując jako rekompensatę 103 tys. km² na zachodzie; ziemie należące do 1945 r. do Rzeszy stanowiły 1/3 całego terytorium obszaru Polski po II wojnie światowej.

²⁰ *Umowa między Tymczasowym Rządem Jedności Narodowej Rzeczypospolitej Polskiej i Rządem Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich w sprawie wynagrodzenia szkód, wyrządzonych przez okupację niemiecką, Moskwa, 16 sierpnia 1945*, [w:] *Problem reparacji, odszkodowań i świadczeń w stosunkach polsko-niemieckich 1944–2004*, t. II, op. cit., s. 41.

²¹ *Ibidem*, s. 41–42.

Niemiec dostarczać Związkowi Radzieckiemu węgiel po specjalnej cenie umownej; w pierwszym roku dostaw – 8 milionów ton, a w ciągu następnych czterech lat – po 13 milionów ton, a w następnych latach okresu okupacji Niemiec – po 12 milionów ton”²². Cena węgla dostarczonego przez Polskę stronie radzieckiej określona została na 1,22 USD²³, czyli ok. 10 razy mniej niż wynosiła wówczas cena rynkowa. Jak pisze Mariusz Muszyński, „w założeniu umowa dwustronna ZSRR–Polska w sprawie reparacji miała stanowić akt wykonawczy do Umowy Poczdamskiej i bezpośrednią podstawę prawnomiędzynarodową do przejęcia przez Polskę majątków niemieckich znajdujących się na terytorium polskim, łącznie z tzw. Ziemiami Zachodnimi”²⁴. Przejmowanie majątków niemieckich przez państwo polskie bez odszkodowania dokonywało się w nawiązaniu do decyzji mocarstw okupujących Niemcy, w tym ustawy nr 5 Sojuszniczej Rady Kontroli z 30 października 1945 r. o majątkach niemieckich za granicą, oraz w oparciu o akty prawa wewnętrznego. Do najważniejszych z nich należał Dekret z 13 listopada 1945 r. o zarządzie Ziem Odzyskanych, który rozciągał postanowienia dotyczące przeprowadzenia reformy rolnej także na Ziemie Odzyskane, Dekret z 8 marca 1946 r. o majątkach opuszczonych i ponemieckich oraz Dekret z 15 listopada 1946 r. o zajęciu majątków państw pozostających z Państwem Polskim w stanie wojny w latach 1939–1945 i majątku osób prawnych i obywateli tych państw oraz o zarządzie przymusowym nad tymi majątkami²⁵.

W polskiej doktrynie prawnej po zakończeniu II wojny światowej dominowało stanowisko, w myśl którego na mocy umowy poczdamskiej państwo polskie miało prawo przejąć własność niemiecką zarówno państwową, jak i prywatną oraz dokonać zmian w strukturze własności na podstawie aktów prawa wewnętrznego, będących konsekwencją decyzji alianckich²⁶. Warto nadmienić, że państwa zachodnie do majątku przejmowanego na poczet reparacji od Niemiec zaliczały także niemieckie majątki prywatne²⁷. W traktatach zawartych w 1952 i 1954 r. między RFN a Stanami Zjednoczonymi, Wielką Brytanią i Francją dotyczących regulacji kwestii wynikających z wojny i okupacji, potwierdzono nabytą

²² *Ibidem*, s. 42.

²³ *Protokół do Umowy między Rządem Tymczasowym Jedności Narodowej Rzeczypospolitej Polskiej i Rządem Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich w sprawie wynagrodzenia szkód, wyrządzonych przez okupację niemiecką, Moskwa, 16 sierpnia 1945*, [w:] *Problem reparacji, odszkodowań i świadczeń w stosunkach polsko-niemieckich 1944–2004*, t. II, *op. cit.*, s. 43.

²⁴ M. Muszyński, *Prawnomiędzynarodowe podstawy niemieckich zobowiązań reparacyjnych na rzecz zwycięskiej koalicji ze szczególnym uwzględnieniem Polski*, [w:] *Problemy reparacji, odszkodowań i świadczeń w stosunkach polsko-niemieckich 1944–2004*, t. I, *op. cit.*, s. 88.

²⁵ Szerzej zob. W.M. Góralski, *op. cit.*, s. 196 i nast.

²⁶ J. Sandorski, *Zrzeczenie się w 1953 r. przez Polskę reparacji wobec Niemiec w świetle prawa międzynarodowego*, [w:] *Problem reparacji, odszkodowań i świadczeń w stosunkach polsko-niemieckich 1944–2004*, t. I, *op. cit.*, s. 130; R. Grzeszczak, *Problematyka roszczeń majątkowych w stosunkach polsko-niemieckich*, [w:] *Problemy prawne w stosunkach polsko-niemieckich...*, *op. cit.*, s. 141.

²⁷ M. Muszyński, *op. cit.*, s. 91–93.

własność majątku niemieckiego i wyłączono możliwość podnoszenia przeciwko aliantom roszczeń o jego zwrot lub odszkodowanie. Jednocześnie władze RFN zobowiązały się, że dołożą starań, aby właściciele majątków przejętych przez mocarstwa zachodnie w procesie reparacyjnym uzyskali odszkodowanie²⁸.

W kolejnych latach po zakończeniu II wojny światowej zarówno w dokumentach rządu polskiego, jak i w polskich opracowaniach specjalistycznych, pojawiały się zróżnicowane szacunki szkód wyrządzonych Polsce przez Niemcy w następstwie niemieckiej agresji i okupacji. Oczywiście bardzo trudno było o precyzyjne ustalenie ogólnej wysokości polskich strat wojennych w sytuacji, kiedy miały one charakter wielowymiarowy – straty biologiczne (osobowe), materialne i kulturalne. Z niektórych danych wynikało, że zginęło od 5,47 mln do 5,67 mln obywateli II Rzeczypospolitej²⁹. Do przymusowej pracy w Niemczech wywieziono prawie 3 mln obywateli polskich; z terenów bezprawnie włączonych do Niemiec ok. 1,5 mln osób wypędzono z domów³⁰. Zdaniem Włodzimierza Kalickiego wartość polskich strat w zasobach kulturowych wynosiła według przeliczników obowiązujących pod koniec 2001 r. ok. 20 mld USD³¹.

Biuro Odszkodowań Wojennych przy Prezydium Rady Ministrów przedstawiło w styczniu 1947 r. zestawienie polskich szkód wojennych spowodowanych przez III Rzeszę. Wynika z niego, że ich łączna wartość wynosiła prawie 260 mld zł w cenach z sierpnia 1939 r., co w przeliczeniu (po kursie z sierpnia 1939 r.) dawało sumę 48,8 mld USD (obecnie ok. 700 mld USD). Łączne straty ludnościowe Polski pod niemiecką okupacją oszacowano na 6,28 mln ofiar, z czego ok. 3 mln ofiar przypadało na ludność żydowską. Ubytek majątku narodowego ustalono na poziomie 38% jego stanu z 1938 r., przy czym straty w materialnym wyposażeniu kultury wynieść miały 43%³².

W czerwcu 1953 r. w wielu miastach NRD doszło do strajków i protestów, głównie na tle ekonomicznym. ZSRR dążąc do ustabilizowania sytuacji i wzmocnienia pozycji polityczno-ekonomicznej władz byłej radzieckiej strefy okupacyjnej, zdecydowały się 22 sierpnia 1953 r. na przerwanie pobierania reparacji od NRD, poczynając od 1 stycznia 1954 r. 23 sierpnia 1953 r. Rada Ministrów PRL przyjęła uchwałę, w której znajduje się m.in. stwierdzenie, że Niemcy zadośćuczyniły już w znacznym stopniu swym zobowiązaniom z tytułu

²⁸ *Ibidem*, s. 99.

²⁹ Cz. Łuczak, *Polska i Polacy w drugiej wojnie światowej*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 1993; M. Karnowski, *Nowy bilans ofiar II wojny światowej opublikowany przez Instytut Pamięci Narodowej*, „Dziennik”, 26.08.2009, s. 1.

³⁰ A. Eberhardt, M. Gniazdowski, T. Jaskułowski, M. Krzysztofowicz, *Szkody wyrządzone Polsce podczas II wojny światowej przez agresora niemieckiego. Historia dociekań i szacunków*, [w:] *Problem reparacji, odszkodowań i świadczeń w stosunkach polsko-niemieckich 1944–2004*, t. I, *op. cit.*, s. 13.

³¹ W. Kalicki, *Sztuka zagrabiona i sztuka kompromisu*, „Gazeta Wyborcza”, 13–14.10.2001, s. 16–19.

³² A. Eberhardt, M. Gniazdowski, T. Jaskułowski, M. Krzysztofowicz, *op. cit.*, s. 22.

odszkodowań, a poprawa ich sytuacji gospodarczej leży w interesie pokojowego rozwoju NRD, dlatego rząd PRL pragnąc wnieść swój dalszy wkład w uregulowanie problemu niemieckiego, powziął decyzję o zrzeczeniu się spłaty odszkodowań na rzecz Polski³³. Oświadczenie polskiego rządu dotyczyło Niemiec jako całości, mimo że decyzja ZSRR o przerwaniu pobierania reparacji odnosiła się do NRD. W polskiej doktrynie prawnej dominuje stanowisko, że zrzeczenie się przez Polskę w 1953 r. reparacji od Niemiec nie obejmowało indywidualnych roszczeń obywateli polskich z tytułu narodowosocjalistycznych prześladowań³⁴.

Zdaniem Jana Sandorskiego, ze względu na to, że polska polityka wewnętrzna i zagraniczna znajdowała się wówczas pod silną presją polityczną ZSRR, oświadczeniu z 23 sierpnia 1953 r. można odmówić zdolności wywołania skutków prawnych i uznać je za nieważne³⁵. Należy jednakże zaznaczyć, że nie jest to dominujące stanowisko w polskiej literaturze politologicznej i prawnomiędzynarodowej³⁶. W dniu 18 lutego 1955 r. Rada Państwa PRL postanowiła uznać stan wojny między Polską a Niemcami za zakończony.

Z powodu braku pełnej dokumentacji dotyczącej rozliczeń reparacyjnych między Polską a ZSRR, trudno oszacować bilans uzgodnień zapisanych w polsko-radzieckiej umowie z 16 sierpnia 1945 r. Nie brak było opinii, że mając na uwadze powiązanie kwestii reparacji z dostawami węgla z Polski do ZSRR w latach 1946–1954 po preferencyjnych cenach, demontaż oraz wywóz do ZSRR zakładów ponemieckich znajdujących się na obszarze Polski, bilans ten był dla naszego kraju ujemny³⁷. Według niektórych szacunków, w latach 1946–1953 dostarczono do ZSRR ok. 50 mln ton polskiego węgla po cenie 5–8% jego wartości³⁸. W Protokole Końcowym o dostawach³⁹ dokonanych dla PRL na rachunek jej udziału w reparacjach z Niemiec, podpisanym 4 lipca 1957 r. w Moskwie ustalono, że w okresie od 16 sierpnia 1945 r. do 31 grudnia 1953 r. globalna suma reparacji otrzymanych przez ZSRR z Niemiec wyniosła 3081,9 mln USD według cen z 1938 r., z czego Polsce miało przypadać 7,5%, czyli ok. 231,1 mln USD. Wysokość dostaw reparacyjnych otrzymanych przez Polskę określono na

³³ J. Sandorski, *op. cit.*, s. 140–141.

³⁴ J. Kranz, *Polsko-niemieckie kontrowersje prawne...*, *op. cit.*, s. 495.

³⁵ J. Sandorski, *op. cit.*, s. 153.

³⁶ Zob. W. Czapliński, *op. cit.*, s. 110; R. Grzeszczak, *op. cit.*, s. 149–150.

³⁷ Zob. J. Dołęga, Ł. Kulesa, R. Tarnogórski, *Wykonanie przez ZSRR postanowień reparacyjnych Umowy Poczdamskiej wobec Polski*, [w:] *Problemy reparacji, odszkodowań i świadczeń w stosunkach polsko-niemieckich 1944–2004*, t. I, *op. cit.*, s. 157 i nast.

³⁸ W 1947 r. Stalin wyraził zgodę na zmniejszenie dostaw węgla o 50% w stosunku do uzgodnień zapisanych w protokole do umowy polsko-radzieckiej z 16 sierpnia 1945 r. Zarazem w takim samym stopniu pomniejszono należne Polsce reparacje. O kolejne 50% zmniejszono je w 1950 r. w wyniku pozytywnego rozpatrzenia przez ZSRR prośby rządu NRD o zmniejszenie kwoty spłacanej na poczet reparacji, *ibidem*, s. 160–161.

³⁹ *Protokół końcowy o dostawach wykonanych dla Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej na rachunek jej udziału w reparacjach z Niemiec*, [w:] *Problem reparacji, odszkodowań i świadczeń w stosunkach polsko-niemieckich 1944–2004*, t. II, *op. cit.*, s. 336–337.

228,3 mln USD. Różnicę należną Polsce ZSRR zobowiązało się przekazać na rachunek clearingowy w obrocie towarowym między PRL a ZSRR. Jak piszą autorzy jednego z nielicznych polskich opracowań na ten temat, wraz z zawarciem Protokołu zobowiązania ZSRR dotyczące polskich roszczeń reparacyjnych od Niemiec uznano za całkowicie wykonane⁴⁰.

Rozpoczęty pod koniec lat 60. XX w. proces normalizacji stosunków między PRL a RFN, którego efektem był m.in. podpisany w dniu 7 grudnia 1970 r. Układ między PRL i RFN o podstawach normalizacji ich wzajemnych stosunków, w którym Polska uzyskała od władz RFN potwierdzenie nienaruszalności granicy na Odrze i Nysie Łużyckiej⁴¹, wpłynął na powrót w Polsce do dyskusji – na krótki czas i w stosunkowo wąskim gronie ekspertów i polityków – dotyczącej ustalenia wysokości szkód wyrządzonych Polsce przez Niemcy podczas wojny i okupacji. Rozważano wówczas możliwość zgłoszenia roszczeń odszkodowawczych wobec RFN w związku nawiązaniem stosunków dyplomatycznych. Pofutną decyzją Prezesa Rady Ministrów z 6 maja 1970 r. powołano Komisję do Opracowania Problemu Odszkodowań Niemieckich. Do jej zadań należało zweryfikowanie, opracowanie i ustalenie szkód wojennych Polski (biologicznych, materialnych i kulturalnych). Komisja straty materialne Polski określiła na kwotę 92,772 mln zł przedwojennych, co oznaczało wzrost o 4,772 mln zł w stosunku do wyliczeń Biura Odszkodowań Wojennych z 1947 r. Ze względu na malejące zainteresowanie pracami Komisji ze strony polskiego MSZ, pod koniec 1973 r. została ona rozwiązana. Na jej miejsce powołano Komisję do spraw Odszkodowań Niemieckich, działającą przy Ministrze do spraw Kombatantów⁴².

Pod koniec kwietnia 1968 r. Józef Winiewicz, wiceminister spraw zagranicznych Polski pisał, że ministerstwo interesuje się od dawna sprawą uzyskania od NRF (do 1970 r. w Polsce nazwę RFN pisano jako NRF – przyp. M.S.) odszkodowań dla obywateli polskich z tytułu prześladowań hitlerowskich, pozbawienia wolności i pracy przymusowej. Według niego odszkodowania niemieckie można było podzielić na dwa działy: a) odszkodowania państwa dla państwa, tzn. reparacje i b) odszkodowania państwa dla osób prywatnych. W jego ocenie po

⁴⁰ J. Dołęga, Ł. Kulesa, R. Tarnogórski, *op. cit.*, s. 163–164.

⁴¹ Tekst traktatu zob. *Układ między Polską Rzeczpospolitą Ludową a Republiką Federalną Niemiec o podstawach normalizacji ich wzajemnych stosunków*, Warszawa, 7 grudnia 1970 r., [w:] *Polityka i dyplomacja polska wobec Niemiec*, t. I: 1945–1970, wstęp, wybór i oprac. dokumentów M. Tomala, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2005, s. 399–401. Mimo podpisania tego traktatu, kolejne rządy RFN traktowały granicę polsko-niemiecką w kategoriach *modus vivendi*, jako granicę tymczasową. Władze RFN uznały granicę polsko-niemiecką we własnym imieniu, jako „republiki bońskiej”. Jednocześnie podkreślały, że o ostatecznej formie granicy polsko-niemieckiej zadecyduje rząd i parlament zjednoczonych Niemiec. Natomiast po polskiej stronie zaznaczano, że układ normalizacyjny z 7 grudnia 1970 r. potwierdza ostateczny charakter granicy polsko-niemieckiej. Zob. E. Cziomer, *Zarys historii Niemiec powojennych 1945–1995*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa–Kraków 1997, s. 215.

⁴² A. Eberhardt, M. Gniazdowski, T. Jaskułowski, M. Krzysztofowicz, *op. cit.*, s. 24–25, 28–29.

zrzeczeniu się przez Polskę reparacji w 1953 r. problem reparacji od Niemiec został załatwiony; aktualny pozostawał natomiast problem odszkodowań dla osób prywatnych⁴³. Natomiast w *Instrukcji dla rozmów politycznych z NRF w sprawie uznania granicy na Odrze i Nysie* z grudnia 1969 r. znajdowała się sugestia, aby problemu odszkodowań na pierwszym etapie rozmów raczej nie podnosić, ponieważ mogłoby to utrudnić przebieg rokowań w węzłowej dla Polski sprawie uznania granicy⁴⁴.

W rozmowie przeprowadzonej przez I sekretarza KC PZPR Władysława Gomułkę z kanclerzem RFN Willy Brandtem w dniu 7 grudnia 1970 r. Gomułka stwierdził m.in., że „[...] rząd polski jeszcze w 1953 r. zrzekł się reparacji wobec Niemiec jako całości, a więc również wobec NRF. Do tej sprawy powracać nie będziemy niezależnie od tego, jak patrzelibyśmy na nią obecnie. Pozostał jednak nierozwiązany problem odszkodowań, który nie jest równoznaczny z reparacjami [...]”⁴⁵. Gomułka stwierdził, że w ocenie polskich ekspertów łączna suma odszkodowań opiewa na kwotę 180 mld DM. Nie sądził, aby była ona możliwa do wyegzekwowania, dlatego zaproponował, by zamiast niej rząd RFN udzielił Polsce kredytu w wysokości 10 mld DM na określony czas. Byłby to kredyt nieoprocentowany lub oprocentowany nie wyżej niż 2%. Różnicę między tą stopą procentową a stopą rynkową pokryłby rząd RFN. Według Gomułki polska propozycja „oznacza faktycznie zrzeczenie się odszkodowań, gdyż trudno nazwać odszkodowaniem zwrotny kredyt. Cała pomoc rządu RFN ograniczałaby się do pokrycia różnicy wynikającej ze stopy procentowej rynkowej i nam przyznanej”⁴⁶. W odpowiedzi kanclerz Brandt stwierdził, że propozycję I sekretarza omówi w gronie swoich najbliższych pracowników⁴⁷.

W 1972 r. Polska otrzymała 100 mln DM od rządu RFN na rzecz ofiar pseudomedycznych eksperymentów dokonywanych na obywatelach polskich przez Niemców w czasie II wojny światowej. W 1975 r. doszło do podpisania porozumienia między PRL a RFN, w wyniku którego RFN przekazała 1,3 mld DM, jako odszkodowanie za świadczenia emerytalno-rentowe dla uprawnionych osób w Polsce oraz przyznała Polsce kredyt w wysokości 1 mld DM o stopie procentowej wynoszącej 2%. W zamian władze PRL zobowiązały się do tego, że ok. 125 tys. obywateli polskich uzyska w ciągu czterech lat pozwolenie na wyjazd do RFN⁴⁸.

⁴³ J. Winiewicz, *Pilna notatka w sprawie odszkodowań niemieckich*, Warszawa 27 kwietnia 1968, [w:] *Polityka i dyplomacja polska wobec Niemiec*, op. cit., s. 293–296.

⁴⁴ *Instrukcja dla rozmów politycznych NRF w sprawie uznania granicy na Odrze i Nysie*, grudzień 1969, [w:] *Polityka i dyplomacja polska wobec Niemiec*, op. cit., s. 332.

⁴⁵ *Protokół z rozmowy I sekretarza KC PZPR Władysława Gomułki z kanclerzem NRF Willy Brandtem*, Warszawa, 7 grudnia 1970 roku, [w:] *Polityka i dyplomacja polska wobec Niemiec*, op. cit., s. 406.

⁴⁶ *Ibidem*, s. 406–407.

⁴⁷ *Ibidem*, s. 413.

⁴⁸ D. Bingen, *Polityka Republiki Bońskiej wobec Polski. Od Adenauera do Kohla 1949–*

Kwestia reparacji wojennych dla Polski od Niemiec w latach 1990–2020

Jesienią 1989 r. rozpoczął się szybko postępujący proces przewycięzania podziału Niemiec, który 3 października 1990 r. doprowadził do ich formalnego zjednoczenia (dobrowolnej inkorporacji NRD do RFN)⁴⁹. Jego niezwykle ważnym elementem był cykl konferencji przedstawicieli dwóch państw niemieckich oraz czterech mocarstw – Stanów Zjednoczonych, ZSRR, Francji i Wielkiej Brytanii (tzw. konferencja „2+4”) w 1990 r., w czasie których dyskutowano o najważniejszych zewnętrznych aspektach zjednoczenia Niemiec. Efektem tej dyskusji był podpisany w Moskwie w dniu 12 września 1990 r. Traktat o ostatecznej regulacji w odniesieniu do Niemiec⁵⁰, uznawany przez rząd RFN i rządy innych państw za traktat równoznaczny z uregulowaniem pokojowym z Niemcami⁵¹. Nadał on pełną suwerenność zjednoczonym Niemcom oraz stanowił, że pozostaną one w granicach obejmujących dwa państwa niemieckie i cały Berlin – tym samym potwierdzony został ostateczny charakter granic Niemiec. Zapisano w nim także, że „zjednoczone Niemcy i Rzeczpospolita Polska potwierdzą istniejącą między nimi granicę w traktacie wiążącym z punktu widzenia prawa międzynarodowego”⁵². Realizacja tego postanowienia dokonała się w Traktacie między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o potwierdzeniu istniejącej między nimi granicy, podpisanym w Warszawie w dniu 14 listopada 1990 r.⁵³ Władze zjednoczonych Niemiec uznały w nim, już bez dwuznaczności prawnych jak miało to miejsce po podpisaniu traktatu z 7 grudnia 1970 r., ostateczny charakter granicy polsko-niemieckiej. W obydwu państwach podkreślano, że traktat zamykał trwający siedemdziesiąt lat polsko-niemiecki spór graniczny. Granica należała bowiem do najbardziej spornych kwestii w stosunkach polsko-niemieckich także w okresie międzywojennym.

W czasie dyskusji nad Traktatem o ostatecznej regulacji w odniesieniu do Niemiec problem reparacji wojennych nie był poruszany przez żadną ze stron uczestniczących w rokowaniach. Niemcy zdecydowanie dawali do zrozumienia, że problem ten traktują jako rozwiązany, z czym pozostałe państwa generalnie się

1991, red. nauk. i tłum. J.J. Węc, „Kwadrat”, Kraków 1997, s. 142 i nast.

⁴⁹ Szerzej na ten temat zob. M. Stolarczyk, *Podział i zjednoczenie Niemiec jako elementy ładów europejskich po drugiej wojnie światowej*, Wydawnictwo UŚ, Katowice 1990.

⁵⁰ *Traktat o ostatecznej regulacji w odniesieniu do Niemiec, Moskwa, 12 września 1990 r.*, [w:] J. Barcz, *Udział Polski w konferencji „2+4”. Aspekty prawne i proceduralne*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 1994, s. 185–189.

⁵¹ Należy wspomnieć, że w latach 1989–1990, w okresie szybko postępującego procesu zjednoczenia Niemiec, rząd RFN z kanclerzem Helmutem Kohlem na czele nie był już zainteresowany podpisaniem traktatu pokojowego ze zjednoczonymi Niemcami, o czym mówili przedstawiciele kolejnych rządów RFN po 1949 r.

⁵² *Ibidem*, s. 186.

⁵³ *Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o potwierdzeniu istniejącej między nimi granicy, Warszawa, 14 listopada 1990*, [w:] J. Barcz, *op. cit.*, s. 195–196.

zgadzały⁵⁴. Strony uznały skutki wojny za ostatecznie zamknięte, a cztery mocarstwa stwierdziły, że Niemcy wywiązały się ze zobowiązań reparacyjnych⁵⁵. Delegacja Polski, z ministrem spraw zagranicznych Krzysztofem Skubiszewskim na czele, uczestniczyła w jednej z konferencji „2+4” (17 lipca 1990 r. w Paryżu) prezentując stanowisko w kwestii zjednoczenia Niemiec, przede wszystkim zaś granicy polsko-niemieckiej. W wystąpieniu przewodniczącego delegacji polskiej nie pojawiły się jednak żadne wątki dotyczące reparacji od Niemiec dla Polski⁵⁶. W czasie dyskusji w Polsce nad zewnętrznymi aspektami zjednoczenia Niemiec incydentalnie poruszano kwestię odszkodowań dla polskich więźniów i przymusowych pracowników oraz polskich ofiar niemieckich eksperymentów medycznych w czasie II wojny światowej⁵⁷. Sprawa odszkodowań nie pojawiła się w szerszej skali także w czasie dwustronnych rozmów polsko-niemieckich w 1991 r., w czasie których uzgodniono treść Traktatu między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy podpisanego 17 czerwca 1991 r. w Bonn⁵⁸, który nie zajmował się sprawami majątkowymi⁵⁹. Traktaty z 14 listopada 1990 r. i 17 czerwca 1991 r. stanowiły

⁵⁴ Notatka informacyjna dotycząca konsultacji Ministerstw Spraw zagranicznych RP i ZSRR w sprawach stosunków bilateralnych z Niemcami (4–5 października 1990 r.), [w:] *Polska wobec zjednoczenia Niemiec 1989–1991. Dokumenty dyplomatyczne*, red. W. Borodziej, współpr. D. Pick, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2006, s. 433.

⁵⁵ J. Kranz, *Polsko-niemieckie cienie przeszłości*, „Sprawy Międzynarodowe” 2005, nr 1, s. 5–47.

⁵⁶ J. Barcz, *op. cit.*, s. 63–71. Zdaniem Stanisława Żerki niepodjęcie sprawy reparacji przez dyplomację polską w 1990 r. zostało wymuszone przez kanclerza Kohla, który ostrzegł, że Niemcy uznają granicę na Odrze i Nysie Łużyckiej pod warunkiem, że Polska nie będzie poruszała kwestii reparacji i potwierdzi traktatowo prawa mniejszości niemieckiej w Polsce, J. Mielnik, *Ładunek hipokryzji. Rozmowa z prof. Stanisławem Żerką*, „Wprost” 2017, nr 37.

⁵⁷ *Odpowiedź ministra spraw zagranicznych Krzysztofa Skubiszewskiego na interpelację poselską w sprawie odszkodowań wojennych, 16 października 1989*, [w:] *Problem reparacji, odszkodowań i świadczeń w stosunkach polsko-niemieckich 1944–2004*, t. II, *op. cit.*, s. 518–523. Zgodnie z oświadczeniem ministra Skubiszewskiego w sprawie roszczeń odszkodowawczych obywateli polskich w stosunku do RFN między Polską a RFN od początku lat 60. do końca lat 80. uregulowane zostały jedynie roszczenia jednej kategorii, mianowicie roszczenia pieniężne z tytułu eksperymentów pseudomedycznych w obozach koncentracyjnych, *ibidem*, s. 523 i nast.

⁵⁸ *Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy, Bonn, 17 czerwca 1991 roku*, [w:] *Polska-Niemcy: dobre sąsiedztwo i przyjazna współpraca*, red. J. Barcz, M. Tomala, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 1992, s. 24–34. W uwagach ambasady RP w Berlinie z 1 października 1990 r. znajduje się sugestia, aby w traktacie dotyczącym dobrosąsiedzkich stosunków i wzajemnej współpracy uregulowana została kwestia odszkodowań i roszczeń cywilnych polskich więźniów hitlerowskich obozów koncentracyjnych i osób przymusowo wywiezionych na roboty do III Rzeszy, *Uwagi ambasady w Berlinie odnośnie stosunków z Niemcami i traktatu o dobrym sąsiedztwie*, [w:] *Polska wobec zjednoczenia Niemiec 1989–1991...*, *op. cit.*, s. 422.

⁵⁹ *List ministra spraw zagranicznych Rzeczypospolitej Polskiej Krzysztofa Skubiszewskiego do federalnego ministra spraw zagranicznych Republiki Federalnej Niemiec Hansa-Dietricha Genschera, Warszawa, 17 czerwca 1991 roku*, [w:] *Polska-Niemcy: dobre sąsiedztwo i przyjazna współpraca*, *op. cit.*, s. 38–39.

najważniejsze elementy podstaw traktatowych nowego, pozimnowojennego etapu stosunków polsko-niemieckich. Mimo ich zawarcia w niemieckiej doktrynie prawnej nie doszło do rezygnacji z tezy o zasadności prawnej indywidualnych roszczeń obywateli niemieckich wobec Polski za utracone mienie. Kolejne rządy konsekwentnie prezentowały stanowisko, że regulacje pokojowe w odniesieniu do Niemiec z 1990 r. nie oznaczają rezygnacji z cywilnoprawnych roszczeń obywateli RFN z tytułu utraconej własności na obecnych terenach polskich. Po stronie niemieckiej podtrzymane zostało także stanowisko, że wywłaszczenia majątku prywatnego Niemców dokonane przez władze polskie po zakończeniu II wojny światowej nie wiążą się z reparacjami wojennymi, ponieważ mogą one dotyczyć tylko majątku państwowego. Podkreślano przy tym, że wywłaszczenie własności prywatnej bez odszkodowania jest sprzeczne z prawem międzynarodowym. Podobne stanowisko występowało w niemieckiej literaturze poświęconej tej kwestii⁶⁰.

W dniu 16 października 1991 r. zostało podpisane polsko-niemieckie porozumienie w sprawie pomocy polskim ofiarom zbrodni hitlerowskich. Na jego mocy rząd niemiecki zobowiązał się przekazać 500 mln DM na konto Fundacji „Polsko-Niemieckie Pojednanie” z siedzibą w Warszawie (zaczęła działać 26 lutego 1992 r.). Miała ona świadczyć pomoc dla szczególnie poszkodowanych ofiar zbrodni hitlerowskich – głównie więźniom nazistowskich obozów koncentracyjnych, więzień i gett⁶¹.

Pod koniec lat 90. doszło do pogorszenia stosunków polsko-niemieckich m.in. na tle zaszczości historycznych, w tym sporu wokół projektów kierownictwa Związku Wypędzonych dotyczących budowy Centrum przeciwko Wypędzeniom i roszczeń odszkodowawczych wobec Polski ze strony Powiernictwa Pruskiego⁶². Zarejestrowane na początku 2003 r. w Bonn Powiernictwo Pruskie zajęło się koordynacją roszczeń ponad 30 tys. Niemców, ubiegających się o odzyskanie majątku pozostawionego przez przymusowo wysiedlonych na terenach przyznanych Polsce po 1945 r., ale także majątków tzw. późnych przesiedleńców i przygotowaniem sądowych pozwów o odzyskanie tego mienia lub odszkodowań. W kontekście nasilających się roszczeń majątkowych obywateli niemieckich wobec Polski, szczególnie podejmowanych przez Powiernictwo Pruskie, Sejm

⁶⁰ Zob. W.M. Góralski, *Niemieckie roszczenia restytucyjno-odszkodowawcze wobec Polski. Ostateczne zamknięcie sporu w świetle prawa międzynarodowego*, [w:] *Przełom i wyzwanie...*, op. cit., s. 521–551. Dieter Blumenwitz, jeden z bardziej uznanych autorów opracowań na ten temat po roku 1990, prezentował pogląd, że własność wypędzonych oraz względnie przysługujące im roszczenia restytucyjne lub odszkodowawcze, nie wygasły, zob. D. Blumenwitz, *Das Offenhalten der Vermögensfrage in den deutsch-polnischen Beziehungen*, Kulturstiftung der deutschen Vertriebenen, Bonn 1992.

⁶¹ Zob. J. Sułek, *Niemiecka pomoc humanitarna i finansowa w latach 1991–2004 dla poszkodowanych przez III Rzeszę w Polsce. Problemy polityczne i prawne*, [w:] *Problemy reparacji, odszkodowań i świadczeń w stosunkach polsko-niemieckich 1944–2004*, t. I, op. cit., s. 337 i nast.

⁶² Szerzej zob. M. Stolarczyk, *Zbieżność i różnice interesów...*, op. cit., s. 371 i nast.

RP w uchwale z 11 marca 2004 r. stwierdził m.in., że wszystkie kwestie związane z przejściem przez Polskę majątków po byłych przesiedleńcach z Ziemi Odzyskanych uważa za ostatecznie zakończone⁶³.

Kolejną reakcją Sejmu RP na działania Związku Wypędzonych i Powiernictwa Pruskiego była uchwała przyjęta (przy jednym głosie wstrzymującym) 10 września 2004 r. Sejm stwierdził w niej, że „[...] Polska nie otrzymała dotychczas stosownej kompensaty finansowej i reparacji wojennych za olbrzymie zniszczenia oraz straty materialne i niematerialne spowodowane przez niemiecką agresję, okupację, ludobójstwo i utratę niepodległości przez Polskę; Sejm Rzeczypospolitej Polskiej wzywa Rząd Rzeczypospolitej Polskiej do podjęcia stosownych działań w tej materii wobec Rządu Republiki Federalnej Niemiec”; oświadczył również, że „[...] Polska nie ponosi żadnych zobowiązań finansowych wobec obywateli Republiki Federalnej Niemiec wynikających z II wojny światowej i jej następstw”; wezwał rząd RP „[...] do jak najszybszego przedstawienia opinii publicznej szacunku strat materialnych i niematerialnych poniesionych przez Państwo Polskie i jego obywateli w wyniku II wojny światowej”; zaapelował do władz RFN „[...] o uznanie bezzasadności i bezprawności niemieckich roszczeń odszkodowawczych przeciwko Polsce oraz o zaprzestanie kierowania obywateli niemieckich na drogę sądową lub administracyjną przeciwko Polsce”; wezwał także rząd RP „[...] do podjęcia zdecydowanych kroków w sprawie definitywnego uznania przez Republikę Federalną Niemiec ewentualnej odpowiedzialności odszkodowawczej za szkody poniesione przez obywateli niemieckich wskutek przesiedleń i utraty majątku ludności po II wojnie światowej wynikających z postanowień Umowy Poczdamskiej oraz wskutek późniejszych procesów repatriacyjnych”⁶⁴.

Uchwała izby niższej polskiego parlamentu wywołała burzliwą dyskusję zarówno w Polsce, jak i w RFN. Jednym z jej głównych wątków było poszukiwanie odpowiedzi na pytanie o zasadność występowania z roszczeniami reparacyjnymi wobec zjednoczonych Niemiec. Rząd kanclerza Gerharda Schrödera traktował kwestie reparacji jako ostatecznie załatwione. W wystąpieniu w dniu 1 sierpnia 2004 r. w Warszawie kanclerz Schröder oświadczył, że nie będzie popierał indywidualnych roszczeń obywateli niemieckich wobec Polski, a państwo niemieckie zachowa w tym względzie neutralność⁶⁵. Natomiast rząd premiera

⁶³ *Uchwała Sejmu RP z 11 marca 2004 roku*, „Gazeta Wyborcza”, 13–14 marca 2004, s. 2.

⁶⁴ *Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie praw Polski do niemieckich reparacji wojennych oraz w sprawie bezprawnych roszczeń wobec Polski i obywateli polskich wysuwanych w Niemczech*, [w:] *Problem reparacji, odszkodowań i świadczeń w stosunkach polsko-niemieckich 1944–2004*, t. II, op. cit., s. 621.

⁶⁵ Kanclerz Schröder powiedział m.in.: „My, Niemcy, wiemy bardzo dobrze, kto rozpętał wojnę i kim były jej pierwsze ofiary. Dlatego nie może być dziś miejsca dla odszkodowawczych roszczeń z Niemiec, które przeinaczałyby historię. Związane z drugą wojną światową kwestie majątkowe nie są dla obu rządów tematem w niemiecko-polskich stosunkach. Ani rząd federalny, ani żadne poważne siły polityczne w Niemczech nie popierają indywidualnych roszczeń, w przypad-

Marka Belki prezentował stanowisko, w myśl którego Polska ani obecnie, ani w przyszłości nie będzie zgłaszać kwestii majątkowych związanych z wydarzeniami II wojny światowej. Rząd RP odmówił realizacji uchwały Sejmu z 10 września 2004 r. w sprawie uzyskania od Niemiec dodatkowych reparacji wojennych, ze względu na brak podstaw prawnych do takich roszczeń, których Polska zrzekła się od całych Niemiec w 1953 r.⁶⁶ Wielu komentatorów prasowych eksponowało to, że wiodącym motywem polskich parlamentarzystów, którzy głosowali za wspomnianą uchwałą, była nie nadzieja na nowe reparacje od Niemiec, ale stworzenie w miarę skutecznej bariery przeciwko roszczeniom zgłaszanym przez niemieckich wysiedlonych. W polskich opracowaniach specjalistycznych dominowało stanowisko, że nie ma podstaw formalnoprawnych pozwalających na ponowne występowanie wobec Niemiec z żądaniami reparacji⁶⁷. 2 listopada 2004 r. opublikowana została ekspertyza Jana Barcza i Jochena A. Froweina, w której stwierdzono m.in., że „roszczenia indywidualne niemieckich obywateli z tytułu wywłaszczeń na polskich ziemiach zachodnich i północnych nie istnieją ani na płaszczyźnie prawa międzynarodowego, ani w myśl prawa niemieckiego albo polskiego”⁶⁸.

Istotnym problemem z przeszłości, który udało się rozwiązać w okresie funkcjonowania w Niemczech rządu Schrödera, była sprawa wypłacenia przynajmniej symbolicznych świadczeń finansowych dla byłych polskich robotników przymusowych w III Rzeszy. Na mocy porozumienia podpisanego 17 lipca 2000 r. na indywidualne odszkodowania przeznaczono kwotę 1,812 mld DM (22,3% z 10 mld DM na wypłatę świadczeń niemieckich dla byłych robotników niewolniczych i przymusowych Trzeciej Rzeszy w wielu państwach)⁶⁹. Wypłaty były realizowane do 2007 r.

kach gdy są one mimo wszystko wysyłane. To stanowisko rząd federalny będzie prezentował także przed międzynarodowymi trybunałami”, *Wystąpienie kanclerza Gerharda Schrödera podczas koncertu zamykającego obchody 60. Rocznicy wybuchu powstania warszawskiego*, [w:] *Polska–Niemcy 1945–2007. Od konfrontacji do współpracy i partnerstwa w Europie. Studia i dokumenty*, red. W.M. Góralski, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2007, s. 382. Jednocześnie rząd RFN prezentował stanowisko, że nie może zabronić poszczególnym obywatelom RFN dochodzenia takich roszczeń. 15 listopada 2006 r. Powiernictwo Pruskie złożyło skargę do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka przeciwko Polsce. 7 października 2008 r. Trybunał w Strasburgu oddalił tę skargę.

⁶⁶ Zob. J. Sandorski, *op. cit.*, s. 153–155.

⁶⁷ Zob. *Problemy prawne w stosunkach polsko-niemieckich...*, *op. cit.*

⁶⁸ J. Barcz, J.A. Frowein, *Ekspertyza w sprawie roszczeń z Niemiec przeciwko Polsce w związku z drugą wojną światową*, tłum. z niem. J. Barcz, „Sprawy Międzynarodowe” 2005, nr 1, s. 111.

⁶⁹ J. Sulek, *Świadczenia finansowe dla byłych robotników niewolniczych i przymusowych III Rzeszy oraz innych ofiar nazizmu. Bilans wypłat w Polsce z lat 1999–2004*, [w:] *Problem reparacji, odszkodowań i świadczeń w stosunkach polsko-niemieckich 1944–2004*, t. I, *op. cit.*, s. 377 i nast.; *idem*, *Od odszkodowań indywidualnych do pomocy humanitarnej i świadczeń finansowych. Bilans wypłat z Niemiec z lat 1991–2011 dla ofiar nazizmu w Polsce*, [w:] *Przełom i wyzwanie...*, *op. cit.*, s. 552–585.

Sprawa reparacji dla Polski od Niemiec powróciła do polskiego dyskursu politycznego w drugiej połowie 2017 r. 1 lipca 2017 r. prezes PiS Jarosław Kaczyński podczas kongresu partii powiedział, że Polska nigdy nie zrzekła się należnych odszkodowań za II wojnę światową. W następnych tygodniach politycy PiS (m.in. Arkadiusz Mularczyk) mówili, że Polska ma prawo dochodzić od Niemiec ok. 850 mld USD⁷⁰. Zdaniem autora artykułu, politycy polscy, którzy występowali pod adresem RFN z takimi roszczeniami, raczej nie uważali, że realne jest uzyskanie nawet części tych kwot. Jednak faktem jest, że w sierpniu 2017 r. ponad 70% ankietowanych w Polsce opowiadało się za wystąpieniem o reparacje od Niemiec. 17 sierpnia 2017 r. wiceminister spraw zagranicznych Marek Magierowski oświadczył, że Polska nie będzie się domagała od Niemiec reparacji wojennych. Podkreślił, że w przeważającej części polska doktryna prawna skłania się ku stanowisku, że oświadczenie z 1953 r. stanowi wiążący jednostronny akt państwa polskiego – podmiotu prawa międzynarodowego⁷¹. Natomiast we wrześniu tego samego roku Biuro Analiz Sejmu RP przygotowało ekspertyzę, według której Polsce przysługują reparacje wojenne od Niemiec, a twierdzenie, że roszczenia wygasły lub uległy przedawnieniu, są nieuzasadnione⁷². Przygotowaniem raportu o polskich stratach wojennych zajął się parlamentarny zespół do spraw reparacji.

W połowie stycznia 2018 r. minister spraw zagranicznych Polski Jacek Czaputowicz mówił, że temat reparacji nie istnieje w relacjach między rządami Polski i Niemiec; jednocześnie stwierdził, że polskie społeczeństwo potrzebuje takiej debaty – niemiecka strona podchodziła do tego tematu w sposób formalny, ze strony prawa międzynarodowego. Musimy jednak – mówił minister Czaputowicz – na ten bez wątpienia trudny temat rozmawiać; nie chcemy by ta sprawa obciążała nasze relacje. W jego ocenie był to czas na debatę na temat reparacji na poziomie ekspertów⁷³. W *exposé* wygłoszonym przez ministra Czaputowicza w Sejmie 21 marca 2018 r. znalazło się następujące stwierdzenie: „Będziemy poszukiwać możliwości prawnych, politycznych i finansowych należytej

⁷⁰ amk, *Mularczyk: Reparacje od Niemiec? 850 mld dolarów*, <https://www.rp.pl/Prawo-i-Sprawiedliwosc/180309839-Mularczyk-Reparacje-od-Niemiec-850-mld-dolarow.html> [dostęp: 5.11.2020].

⁷¹ MSZ: *Polska w 1953 roku zrzekła się reparacji wojennych od Niemiec*, „Do Rzeczy”, 17.08.2017, <https://dorzeczy.pl/kraj/38789/MSZ-Polska-w-1953-roku-zrzekla-sie-reparacji-wojennych-od-Niemiec> [dostęp: 2.09.2017].

⁷² Biuro Analiz Sejmowych, *Opinia prawna w sprawie możliwości dochodzenia przez Polskę od Niemiec odszkodowania za szkody spowodowane przez drugą wojnę światową w związku z umowami międzynarodowymi*, Warszawa, 6.09.2017, s. 1 i nast., <http://www.sejm.gov.pl/media8.nsf/files/KKOI-AR4BMR/%24File/1455%20-%2017PL.pdf> [dostęp: 5.11.2020].

⁷³ J. Lepiarz, *Niemiecka prasa: Reparacje wojenne nie są problemem*, „Deutsche Welle”, 17.01.2018, <https://www.dw.com/pl/niemiecka-prasa-reparacje-nie-sa-problemem/0-421> [dostęp: 21.01.2018].

rekompensaty za doznane krzywdy”⁷⁴. Termin „reparacje” nie pojawił się w tym wystąpieniu. Natomiast w informacji wygłoszonej w Sejmie 14 marca 2019 r. w odniesieniu do stosunków polsko-niemieckich znalazło się następujące stwierdzenie: „Dostrzegamy także potrzebę dyskusji na tematy historyczne, czemu będzie sprzyjać osiemdziesiąta rocznica wybuchu drugiej wojny światowej. Ważnym tematem do dyskusji między naszymi państwami pozostaje również kwestia reparacji [...]”⁷⁵. Stopniowo, szczególnie kiedy ministrem spraw zagranicznych został Czaputowicz, strona polska łagodziła ton dyskusji w sprawie reparacji od Niemiec, akceptując propozycje niemiecką, aby tematem tym zajęła się polsko-niemiecka komisja ekspertów.

W sierpniu 2017 r. ukazał się Raport Służb Naukowych Bundestagu w sprawie reparacji wojennych dla Polski i odszkodowań dla polskich obywateli, w którym uzasadniono tezę, że nie ma podstaw prawnych dla roszczeń reparacyjnych od Niemiec⁷⁶. Minister spraw zagranicznych RFN Sigmar Gabriel odnosząc się do dyskusji trwającej w Polsce na ten temat stwierdził, że pozycja prawna ze strony rządu RFN jest bardzo jasna. Według niego nie można, ignorować faktu, że w Polsce istnieje debata na ten temat. Następca Gabriela, Heiko Maas, w czasie wizyty w Polsce na przełomie lipca i sierpnia 2019 r. powiedział m.in., że Niemcy poczuwają się moralnie do odpowiedzialności za II wojnę światową i do tego, jakie szkody wyrządziła ona Polsce. Jednocześnie zaznaczył, że sprawa reparacji jest dla Niemiec zamknięta z prawnego punktu widzenia⁷⁷. Z kolei ambasador RFN w Polsce Rolf Nickel powiedział, że pod względem prawnym i politycznym kwestia reparacji jest zamknięta, jednak moralnie – nie⁷⁸. W Niemczech nie było żadnej znaczącej siły politycznej, która popierałaby polskie postulaty reparacyjne, co nie znaczy, że ta sytuacja kiedyś nie może ulec pewnej zmianie.

W kontekście dyskusji trwającej w Polsce na temat reparacji od Niemiec warto wspomnieć, że w 2015 r. rząd Grecji zażądał od Niemiec 279 mld euro zadośćuczynienia za pomordowanie cywilów, grabieże i zniszczenia dokonane

⁷⁴ *Minister Jacek Czaputowicz o priorytetach polskiej dyplomacji w 2018 roku – pełny tekst wystąpienia*, Euractiv.pl, 21.03.2018, <https://www.euractiv.pl/section/polityka-zagraniczna-ue/news/minister-jacek-czaputowicz-o-priorytetach-polskiej-dyplomacji-w-2018-roku-pelny-tekst-wystapienia/> [dostęp: 5.11.2020].

⁷⁵ Ministerstwo Spraw Zagranicznych, *Minister Jacek Czaputowicz o priorytetach polskiej dyplomacji w 2019 roku*, 14.03.2019, <https://www.gov.pl/web/dyplomacja/minister-jacek-czaputowicz-o-priorytetach-polskiej-dyplomacji-w-2019-roku> [dostęp: 21.03.2019].

⁷⁶ *Raport Służb Naukowych Bundestagu w sprawie reparacji wojennych dla Polski i odszkodowań dla polskich obywateli*, oprac. i komentarz M. Bainczyk, Instytut Zachodni, Poznań 2018.

⁷⁷ M. Nycz, *Szef MSZ Niemiec o reparacjach wojennych: Sprawa jest zamknięta*, RMF, 31.7.2019, <https://www.rmfm24.pl/fakty/polska/news-szef-msz-niemiec-o-reparacjach-wojennych-sprawa-jest-zamkniete,3124180> [dostęp: 5.11.2020].

⁷⁸ J. Bielecki, *Nasza oferta dla Polski. Rozmowa z Rolfem Nikelem, ambasadorem Niemiec w Polsce*, „Rzeczpospolita”, 12.02.2018, s. 12.

przez Niemcy w czasie II wojny światowej⁷⁹. Władze greckie uznały, że kwota 115 mln DM, które RFN wypłaciła Grecji na mocy umowy podpisanej w 1960 r. była niewystarczająca. Natomiast włoski Trybunał Konstytucyjny uznał kilka lat temu, że obywatele Włoch indywidualnie mogą pozywać państwo niemieckie za zbrodnie, jakich dopuściła się III Rzesza. Od kilku lat trwają też rozmowy między rządami RFN i Namibii w kwestii odszkodowań za ludobójstwo ludów Herero i Nama, jakiego Niemcy dopuścili się w swej byłej kolonii w Afryce Południowo-Zachodniej w latach 1904–1907.

Podsumowanie

Mimo upływu 75 lat od zakończenia II wojny światowej kwestia reparacji i odszkodowań od Niemiec należy do najważniejszych zaszłości historycznych w stosunkach polsko-niemieckich, budzących nadal w społeczeństwie polskim wiele emocji. Jest to w dużym stopniu zrozumiałe, mając na uwadze olbrzymie straty osobowe i materialne poniesione przez Polskę w wyniku agresji i okupacji niemieckiej. Jednak z punktu widzenia prawnomiędzynarodowego nie ma podstaw do wysuwania roszczeń reparacyjnych wobec Niemiec⁸⁰, mimo że Polska nie została potraktowana sprawiedliwie w tej kwestii. Ostatnią dobrą okazją do ewentualnego postawienia przez polską dyplomację sprawy reparacji były rozmowy poprzedzające podpisanie Traktatu o zewnętrznych aspektach zjednoczenia Niemiec w dniu 12 września 1990 r. Podnoszenie co pewien czas po 1990 r. przez stronę polską tej kwestii, przede wszystkim przez polityków PiS, wynikało w znacznym stopniu z założeń polityki historycznej realizowanej przez to ugrupowanie oraz z dążenia do zwiększenia poparcia dla partii w społeczeństwie polskim. Istotnym motywem było także przeciwdziałanie negatywnym, z punktu widzenia interesów Polski, aspektom polityki historycznej Niemiec, dotyczących okresu II wojny światowej i pierwszych lat po jej zakończeniu⁸¹.

Inaczej w wymiarze formalnoprawnym wygląda sprawa domagania się innych odszkodowań od RFN, m.in. indywidualnych roszczeń cywilnoprawnych obywateli polskich wobec Niemiec, w tym firm i koncernów niemieckich, za straty materialne, moralne i utratę zdrowia. Państwo polskie może w tym przypadku w interesie swych obywateli występować wobec prawnego sukcesora III Rzeszy, którym jest RFN. Nie może natomiast za obywateli rezygnować z ich

⁷⁹ Oficjalną notę w tej sprawie przekazał władzom RFN w dniu 4 czerwca 2019 r. grecki ambasador w Berlinie.

⁸⁰ Zob. P. Wroński, *Jak obalić Poczdam? Tego rząd nie wie. Rozmowa z prof. Władysławem Czaplińskim*, „Gazeta Wyborcza”, 13.09.2017. Pojawiały się także głosy, że jeśli Polska miałaby już zgłaszać roszczenia reparacyjne to nie od Niemiec, tylko od Rosji, która zgodnie z postanowieniami z Poczdamu miała przekazać jej część swoich reparacji. Zob. P. Buras, *Fantazje o reparacjach*, „Polityka” 2017, nr 38, s. 18–19.

⁸¹ Szerzej zob. M. Stolarczyk, *Dylematy polityki niemieckiej Polski...*, *op. cit.*

prawa do cywilnoprawnych roszczeń do odszkodowań. Polski dyplomata Jerzy Mąkosa zasadnie zwracał uwagę na to, że wiele nieporozumień w kwestii reparacji dla Polski od Niemiec wynika z braku rozróżniania przez osoby wypowiadające się na temat reparacji od innych form odszkodowań wojennych⁸². Władze RP niezależnie od realności wyegzekwowania od strony niemieckiej jakiejś formy kolejnych odszkodowań, mają prawo i obowiązek przypomnienia o olbrzymich stratach osobowych i materialnych poniesionych przez II Rzeczpospolitą w wyniku agresji i okupacji III Rzeszy Niemieckiej.

Oczywiście wymiar formalno-prawny jest bardzo ważny, ale jest to tylko jeden z aspektów omawianego problemu. Niezwykle ważny jest także aspekt polityczny i moralny oraz postrzeganie sprawy odszkodowań dla obywateli polskich przez wielu polityków niemieckich właśnie w wymiarze etycznym. Konkretnie decyzje w tym zakresie, mniej lub bardziej korzystne dla strony polskiej, uzależnione będą przede wszystkim od woli politycznej kolejnych rządów RFN.

Bibliografia

- amk, *Mularczyk: Reparacje od Niemiec? 850 mld dolarów*, <https://www.rp.pl/Prawo-i-Sprawiedliwosc/180309839-Mularczyk-Reparacje-od-Niemiec-850-mld-dolarow.html> [dostęp: 5.11.2020].
- Barcz J., Frowein J.A., *Ekspertyza w sprawie roszczeń z Niemiec przeciwko Polsce w związku z drugą wojną światową*, tłum. z niem. J. Barcz, „Sprawy Międzynarodowe” 2005, nr 1.
- Barcz J., *Udział Polski w konferencji „2+4”. Aspekty prawne i proceduralne*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 1994.
- Bielecki J., *Nasza oferta dla Polski. Rozmowa z Rolfem Nikelem, ambasadorem Niemiec w Polsce*, „Rzeczpospolita”, 12.02.2018.
- Bingen D., *Polityka Republiki Bońskiej wobec Polski. Od Adenauera do Kohla 1949–1991*, red. nauk. i tłum. J.J. Węc, „Kwadrat”, Kraków 1997.
- Biuro Analiz Sejmowych, *Opinia prawna w sprawie możliwości dochodzenia przez Polskę od Niemiec odszkodowania za szkody spowodowane przez drugą wojnę światową w związku z umowami międzynarodowymi*, Warszawa, 6.09.2017, <http://www.sejm.gov.pl/media8.nsf/files/KKOI-AR4BMR/%24File/1455%20-%2017PL.pdf> [dostęp: 5.11.2020].

⁸² „Prawo międzynarodowe rozróżnia dwa rodzaje odszkodowań za szkody spowodowane przez agresora. Są to reparacje, czyli zadośćuczynienie za straty materialne państwa ofiary agresji. W tym przypadku wszelkie kwestie z tym związane są przedmiotem regulacji międzypaństwowych bądź międzynarodowych. Drugą kategorię stanowią indywidualne roszczenia cywilnoprawne do odszkodowań za straty materialne, moralne, utratę zdrowia, poniesione przez obywateli państwa ofiary agresji wobec państwa agresora, jego instytucji, organizacji, firm, koncernów itp. Ta sfera roszczeń jest przedmiotem postępowania procesowego przed sądami”, J. Mąkosa, *Nierealne odszkodowania za wojnę*, „Polityka”, 8.08.2017, <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/swiat/17115304,1,nierealne-odszkodowania-za-wojenne.read> [dostęp: 5.11.2020].

- Blumenwitz D., *Das Offenhalten der Vermögensfrage in den deutsch-polnischen Beziehungen*, Kulturstiftung der deutschen Vertriebenen, Bonn 1992.
- Buras P., *Fantazje o reparacjach*, „Polityka” 2017, nr 38.
- Cziomer E., *Historia Niemiec współczesnych 1945–2005*, Wydawnictwo Neriton, Warszawa 2006.
- Cziomer E., *Zarys historii Niemiec powojennych 1945–1995*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa–Kraków 1997.
- Góralski W.M., *Niemieckie roszczenia restytucyjno-odszkodowawcze wobec Polski. Ostateczne zamknięcie sporu w świetle prawa międzynarodowego*, [w:] *Przełom i wyzwanie. XX lat polsko-niemieckiego Traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy 1991–2011*, red. nauk. W.M. Góralski, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2011.
- Kalicki W., *Sztuka zagrabiona i sztuka kompromisu*, „Gazeta Wyborcza”, 13–14.10.2001.
- Karnowski M., *Nowy bilans ofiar II wojny światowej opublikowany przez Instytut Pamięci Narodowej*, „Dziennik”, 26.08.2009.
- Kranz J., *Polsko-niemieckie cienie przeszłości*, „Sprawy Międzynarodowe” 2005, nr 1.
- Kranz J., *Polsko-niemieckie kontrowersje prawne – próba syntezy*, [w:] *Przełom i wyzwanie. XX lat polsko-niemieckiego Traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy 1991–2011*, red. nauk. W.M. Góralski, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2011.
- Lepiarz J., *Niemiecka prasa: Reparacje wojenne nie są problemem*, „Deutsche Welle”, 17.01.2018, <https://www.dw.com/pl/niemiecka-prasa-reparacje-nie-sa-problemem/0-421> [dostęp: 21.01.2018].
- List ministra spraw zagranicznych Rzeczypospolitej Polskiej Krzysztofa Skubiszewskiego do federalnego ministra spraw zagranicznych Republiki Federalnej Niemiec Hansa-Dietricha Genschera, Warszawa, 17 czerwca 1991 roku*, [w:] *Polska-Niemcy: dobre sąsiedztwo i przyjazna współpraca*, red. J. Barcz, M. Tomala, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 1992.
- Łuczak Cz., *Polska i Polacy w drugiej wojnie światowej*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 1993.
- Mąkosa J., *Nierealne odszkodowania za wojnę*, „Polityka”, 8.08.2017, <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/swiat/17115304,1,nierealne-odszkodowania-za-wojenne.read> [dostęp: 5.11.2020].
- Mielnik J., *Ładunek hipokryzji. Rozmowa z prof. Stanisławem Żerko*, „Wprost” 2017, nr 37.
- Minister Jacek Czaputowicz o priorytetach polskiej dyplomacji w 2018 roku – pełny tekst wystąpienia*, Euractiv.pl, 21.03.2018, <https://www.euractiv.pl/section/polityka-zagraniczna-ue/news/minister-jacek-czaputowicz-o-priorytetach-polskiej-dyplomacji-w-2018-roku-pełny-tekst-wystapienia/> [dostęp: 5.11.2020].
- Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Minister Jacek Czaputowicz o priorytetach polskiej dyplomacji w 2019 roku*, 14.03.2019, <https://www.gov.pl/web/dyplomacja/minister-jacek-czaputowicz-o-priorytetach-polskiej-dyplomacji-w-2019-roku> [dostęp: 21.03.2019].
- MSZ: *Polska w 1953 roku zrzekła się reparacji wojennych od Niemiec*, „Do Rzeczy”, 17.08.2017, <https://dorzeczy.pl/kraj/38789/MSZ-Polska-w-1953-roku-zrzekla-sie-reparacji-wojennych-od-Niemiec> [dostęp: 2.09.2017].
- Notatka informacyjna dotycząca konsultacji Ministerstw Spraw zagranicznych RP i ZSRR w sprawach stosunków bilateralnych z Niemcami (4–5 października 1990 r.)*,

- [w:] *Polska wobec zjednoczenia Niemiec 1989–1991. Dokumenty dyplomatyczne*, red. W. Borodziej, współpr. D. Pick, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2006.
- Nycz M., *Szef MSZ Niemiec o reparacjach wojennych: Sprawa jest zamknięta*, RMF, 31.7.2019, <https://www.rmfm24.pl/fakty/polska/news-szef-msz-niemiec-o-reparacjach-wojennych-sprawa-jest-zamkniete,nId,3124180> [dostęp: 5.11.2020].
- Polityka i dyplomacja polska wobec Niemiec*, t. I: 1945–1970, wstęp, wybór i oprac. dokumentów M. Tomala, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2005.
- Problem reparacji, odszkodowań i świadczeń w stosunkach polsko-niemieckich 1944–2004*, t. I.: *Studia*, red. nauk. W.M. Góralski, PISM, Warszawa 2004.
- Problem reparacji, odszkodowań i świadczeń w stosunkach polsko-niemieckich 1944–2004*, t. II: *Dokumenty*, red. S. Dębski, W.M. Góralski, PISM, Warszawa 2004.
- Problemy prawne w stosunkach polsko-niemieckich u progu XXI wieku*, red. W. Czapliński, B. Łukańko, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2009.
- Raport Służb Naukowych Bundestagu w sprawie reparacji wojennych dla Polski i odszkodowań dla polskich obywateli*, oprac. i komentarz M. Bainczyk, Instytut Zachodni, Poznań 2018.
- Stolarczyk M., *Dilemmas of Poland's foreign and security policies in the post-Cold war period in the context of its geopolitical location between Russia and Germany*, „*Studia Politicae Universitatis Silesiensis*” 2019, t. 26.
- Stolarczyk M., *Dylematy polityki niemieckiej Polski związane z zakresem wpływu obciążeń historycznych na międzypaństwowe stosunki polsko-niemieckie*, [w:] *Bezpieczeństwo międzynarodowe Polska – Europa – Świat. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Ryszardowi Ziębie z okazji czterdziestolecia pracy naukowej*, red. J. Zając, A. Włodkowska-Bagan, M. Kaczmarek, Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych. Uniwersytet Warszawski, Warszawa [cop. 2015].
- Stolarczyk M., *Główne obszary rozbieżnych interesów Polski i Niemiec w połowie drugiej dekady XXI wieku*, [w:] *Stosunki polsko-niemieckie w ćwierćwiecze od podpisania Traktatu o dobrym sąsiedztwie. Polityka – historia – nauka / Die deutsch-polnischen Beziehungen ein Vierteljahrhundert nach der Unterzeichnung des Vertrags über gute Nachbarschaft : Politik, Geschichte, Wissenschaft / Polish-German relations in a quarter of a century from the signing of the Treaty on good neighborhood: politics, history, science*, red. nauk. K. Gładkowski, E. Gładkowska, T. Gajowniczek, Instytut Nauk Politycznych Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn 2018.
- Stolarczyk M., *Podział i zjednoczenie Niemiec jako elementy łańcuchów europejskich po drugiej wojnie światowej*, Wydawnictwo UŚ, Katowice 1990.
- Stolarczyk M., *Zbieżność i różnice interesów w stosunkach polsko-niemieckich w latach 1989–2009*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2010.
- Sulek J., *Od odszkodowań indywidualnych do pomocy humanitarnej i świadczeń finansowych. Bilans wypłat z Niemiec z lat 1991–2011 dla ofiar nazizmu w Polsce*, [w:] *Przełom i wyzwanie. XX lat polsko-niemieckiego Traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy 1991–2011*, red. nauk. W.M. Góralski, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2011.
- Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy, Bonn, 17 czerwca 1991 roku*, [w:] *Polska-Niemcy: dobre sąsiedztwo i przyjazna współpraca*, red. J. Barcz, M. Tomala, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 1992.

- Uchwała Sejmu RP z 11 marca 2004 roku*, „Gazeta Wyborcza”, 13–14 marca 2004.
- Uchwały Poczdamskie. Sprawozdanie z Trójstronnej Konferencji w Berlinie (Berlin, 2 VIII 1945)*, [w:] *Wybór dokumentów do nauki prawa międzynarodowego*, oprac. K. Kocot, K. Wolfke, wyd. 4 uzup., Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Wrocław–Warszawa 1978.
- Uwagi ambasady w Berlinie odnośnie stosunków z Niemcami i traktatu o dobrym sąsiedztwie*, [w:] *Polska wobec zjednoczenia Niemiec 1989–1991. Dokumenty dyplomatyczne*, red. W. Borodziej, współpr. D. Pick, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2006.
- Wroński P., *Jak obalić Poczdam? Tego rząd nie wie. Rozmowa z prof. Władysławem Czaplińskim*, „Gazeta Wyborcza”, 13.09.2017.
- Wystąpienie kanclerza Gerharda Schrödera podczas koncertu zamykającego obchody 60. Rocznicy wybuchu powstania warszawskiego*, [w:] *Polska–Niemcy 1945–2007. Od konfrontacji do współpracy i partnerstwa w Europie. Studia i dokumenty*, red. nauk. W.M. Góralski, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2007.

War reparations for Poland from Germany between 1945 and 2020

Disputes between Poland and Germany over historical events have been a characteristic feature of the relations between the two countries in the last thirty years, though they have been present with varying intensity. One of the related issues pertains to the question of war reparations from Germany raised by the Polish government. Poland was one of the countries that incurred the largest tangible and intangible losses due to the German invasion on 1 September 1939, the followed occupation, genocide and destruction caused between 1939 and 1945. The aim of this publication is to indicate the problem related to the war reparations for Poland from Germany with an emphasize and distinction made between two periods of time, namely between 1945 and 1989 as well as between 1990 and 2020. One of the main characteristics of the war reparations for Poland, which were recognized and admitted by the winning countries in the aftermath of the Second World War, was that they were paid to Poland through the Union of Soviet Socialist Republics (USSR) and not directly by Germany. In 1953, the Polish People's Republic government renounced the reparations from Germany with the decision coming in force on 1 January 1954. In spite of the above, during the last thirty years, the issue of German reparations for Poland has been again present in Polish political discourse with altering intensity. There are little chances, however, that Poland could receive any further reparation from Germany. It is due to the fact that Germany's succeeding governments are of the opinion that Poland does not have any legal basis for these kind of claims and that the issue of war reparations for Poland has been already closed.

Key words: Polish and German relations, reparations and compensations, reparations for Poland from Germany, historical disputes in Polish-German relations

Reparacje wojenne dla Polski od Niemiec w latach 1945–2020

Cechą charakterystyczną poszczególnych etapów stosunków polsko-niemieckich w ostatnich trzydziestu latach było to, że w każdym z nich występowały, choć z różną intensywnością, spory na tle zaszczości historycznych. Jednym z nich były formułowane po polskiej stronie żądania reparacji wojennych od Niemiec. Polska należała do państw, które poniosły największe straty materialne i niematerialne w związku z niemiecką agresją w dniu 1 września 1939 r., okupacją, ludobójstwem i zniszczeniami dokonanymi przez Niemcy w latach 1939–1945. Celem opracowania

jest zarysowanie problemu reparacji wojennych dla Polski od Niemiec po II wojnie światowej, z wyeksponowaniem dwóch podstawowych okresów: lat 1945–1989 oraz 1990–2020. Jedną z najważniejszych cech reparacji przyznanych Polsce przez mocarstwa zwycięskie w drugiej wojnie światowej było to, że były one wypłacane za pośrednictwem ZSRR a nie bezpośrednio od Niemiec. W 1953 r. władze PRL zrzekły się z dniem 1 stycznia 1954 r. spłaty odszkodowań wojennych od Niemiec. Mimo to, w ostatnich trzydziestu latach w polskim dyskursie politycznym co pewien czas i z różną intensywnością, pojawiała się kwestia reparacji. Jednak niewielkie są szanse na wyegzekwowanie od Niemiec jakiegokolwiek ich kwoty czy formy, ponieważ kolejne rządy RFN uważają, że Polska nie ma podstaw prawnych do takich roszczeń i sprawa ta ostatecznie została zamknięta.

Słowa kluczowe: stosunki polsko-niemieckie, reparacje i odszkodowania, reparacje Polski od Niemiec, zaszłości historyczne w stosunkach polsko-niemieckich

Małgorzata Czerwińska

dr hab., prof. KAAFM, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

ORCID: 0000-0002-6935-1031

**EUROPEJSKIE PARTNERSTWO WSCHODNIE –
WYMIAR POLITYCZNY, EKONOMICZNY I BEZPIECZEŃSTWA
ZACIEŚNIANIA STOSUNKÓW ZE WSCHODNIMI SĄSIADAMI
UNII EUROPEJSKIEJ**

Wprowadzenie

Procesy globalizacyjne sprawiają, że zagrożenia przekraczają wymiar lokalny, dlatego zarówno kraje sąsiadujące, jak i odległe regiony mogą być źródłem zagrożeń dla bezpieczeństwa państw. Kraje sąsiedzkie zaangażowane w konflikty zbrojne, słabe państwa, w których kwitnie przestępczość zorganizowana lub te z dysfunkcyjnymi społeczeństwami, stanowią problem dla Unii Europejskiej (UE). Przystąpienie dziesięciu państw do Unii w 2004 r., a następnie Rumunii i Bułgarii w 2007 r., zbliżyło Wspólnotę do niestabilnych regionów na wschodzie i południu. W wyniku tego pojawiła się konieczność wzmocnienia jej relacji (w tym handlowych) z sąsiadami.

12 maja 2004 r. Komisja Europejska, po przeprowadzonych konsultacjach, przedstawiła końcowy dokument zatytułowany Europejska Polityka Sąsiedztwa (EPS), w którym zostały określone: podstawowe założenia, cele oraz zakres podmiotowy i przedmiotowy polityki sąsiedztwa w wymiarze wschodnim

i południowym¹. Obszary współpracy w ramach EPS to dialog polityczny i reformy, wymiana handlowa, uczestnictwo w rynku wewnętrznym UE i bezpieczeństwo osób. W szczególności priorytetem jest wsparcie rozwoju gospodarczego dla „pierścienia przyjaciół” (*ring of friends*), a dzięki temu zabezpieczenie granic unijnych i wspieranie stabilności w państwach sąsiadujących poprzez współpracę dwustronną.

Pomimo deklarowanych podobieństw i komplementarności, polityka UE wobec południowych sąsiadów różni się od tej realizowanej wobec sąsiadów na wschodzie. Unia traktuje te dwa regiony objęte EPS odmiennie. Relacje ze wschodnimi sąsiadami opierają się zasadniczo na współpracy dwustronnej z poszczególnymi państwami partnerskimi, natomiast na południu kooperacja ma charakter wielostronny, ze wspólną polityką wobec całego regionu śródziemnomorskiego i strategią mającą na celu ponadnarodową integrację regionalną. Kwestie koncepcyjne leżące u podstaw tych dwóch procesów są również różne: dla południowych sąsiadów przewiduje się „partnerstwo” (*partnership*), a dla wschodnich „sąsiedztwo” (*neighborhood*)².

Celem artykułu jest ukazanie założeń, istoty i głównych wymiarów Partnerstwa Wschodniego (PW) w kontekście wzmocnienia i zacieśnienia stosunków ze wschodnimi sąsiadami Unii Europejskiej. Stąd też konieczna jest odpowiedź na następujące pytania badawcze: jakie są cele i założenia programu PW w wymiarze bilateralnym, a w szczególności, jakie są zapisy porozumień o pogłębionych i kompleksowych strefach wolnego handlu, stanowiących główną część dwustronnych umów stowarzyszeniowych? Na czym polega specyfika tych porozumień? Jakie są ustalenia instytucjonalne w ramach współpracy wielostronnej? W pracy postawiono hipotezę badawczą mówiącą, że PW ma istotne znaczenie dla wzajemnych relacji polityczno-gospodarczych UE z jej wschodnimi sąsiadami, jednak w dłuższej perspektywie wymaga podjęcia działań na rzecz ich pogłębienia. W badaniach zastosowano metodę analityczno-opisową; wykorzystano opracowania polskie i zagraniczne, a także akty prawa wtórnego w postaci rozporządzeń organów Unii Europejskiej.

Przesłanki, istota i cele Partnerstwa Wschodniego

Jedną z głównych przesłanek utworzenia programu Partnerstwa Wschodniego było rozszerzenie Unii Europejskiej na wschód w 2004 r. Po raz pierwszy jego projekt został przedstawiony przez dyplomację polską w Pradze w 2009 r. (podczas prezydencji Czech), gdzie otrzymał wsparcie ze strony Szwecji, a także

¹ European Commission, *Communication from the Commission, European Neighborhood Policy, Strategy Paper*, COM(2004) 373 final, Brussels, 12.05.2004.

² M. Czermińska, *Wspólna polityka handlowa Unii Europejskiej. Znaczenie dla ochrony jednolitego rynku wewnętrznego i międzynarodowego bezpieczeństwa ekonomicznego*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2019, s. 319–323.

państw Grupy Wyszehradzkiej, Litwy, Łotwy, Estonii i Niemiec³. W deklaracji w sprawie ustanowienia PW, przyjętej w maju 2009 r. na pierwszym szczycie Partnerstwa Wschodniego⁴, stwierdzono, że jego głównym celem było „stworzenie warunków koniecznych do promowania politycznej i gospodarczej integracji między Unią Europejską a zainteresowanymi krajami partnerskimi”⁵. Stronami programu są Unia Europejska oraz sześć państw-partnerów: Ukraina, Białoruś, Mołdawia, Gruzja, Azerbejdżan i Armenia.

PW to plan zacieśnienia relacji między UE a państwami Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego, który umożliwia im stopniowe włączanie się do polityk i programów UE oraz integrację ze wspólnym rynkiem. We wspólnej deklaracji ze szczytu Partnerstwa Wschodniego w Pradze uczestnicy potwierdzili, że PW „będzie opierać się na zobowiązaniach do przestrzegania zasad prawa międzynarodowego i podstawowych wartości, w tym demokracji, praworządności oraz poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności, a także gospodarki rynkowej, zrównoważonego rozwoju i dobrych rządów”⁶. Głównym celem było stworzenie warunków niezbędnych do przyspieszenia stowarzyszenia politycznego i dalszej integracji gospodarczej między Unią Europejską a zainteresowanymi państwami partnerskimi, co znacznie wzmocni rozwój wschodniego wymiaru EPS. Inicjatywa PW nie uwzględnia możliwości przyszłego członkostwa w UE, ale ułatwia procesy integracji zarówno w formacie dwustronnym, jak i wielostronnym. W pierwszym wymiarze PW koncentruje się na umacnianiu relacji bilateralnych poszczególnych państw z Unią Europejską, natomiast wymiar wielostronny odnosi się do działań i inicjatyw wspólnych dla wszystkich partnerów oraz między nimi.

Jeśli chodzi o wymiar dwustronny, we wspólnej deklaracji podkreślono konieczność podpisania nowych układów o stowarzyszeniu – w tym zwrócono uwagę na znaczenie pogłębionych i kompleksowych stref wolnego handlu (Deep and Comprehensive Free Trade Area, DCFTA) – z poszczególnymi partnerami, stanowiących ważny instrument prawny, który zapewni pozytywne skutki dla liberalizacji handlu i inwestycji. Głównym celem DCFTA jest przyczynienie się do trwałej poprawy warunków życia przez zapewnienie stabilności i bezpieczeństwa. Ponadto istotne są również postanowienia układów

³ Council of the European Union, *Joint Declaration of the Prague Eastern Partnership Summit Prague, 7 May 2009*, 8435/09 (Presse 78), Brussels, 7.05.2009.

⁴ Szczesty Partnerstwa Wschodniego odbywają się co dwa lata.

⁵ Council of the European Union, *op. cit.*, s. 6 [tłum. M.Cz.]. Unia Europejska zawarła w latach 90. XX w. z państwami członkowskimi Wspólnoty Niepodległych Państw – Rosją, Ukrainą, Mołdawią, Kazachstanem, Armenią, Gruzją, Kirgistanem, Uzbekistanem, Azerbejdżanem i Tadżykistanem – umowy o partnerstwie i współpracy (Partnership and Cooperation Agreement, PCA). Umowy te zostały zawarte z państwami nienależącymi wówczas do WTO, dlatego też przewidywały normalizację warunków wymiany zgodnie z klauzulą najwyższego uprzywilejowania, a także ogólne ramy współpracy w innych dziedzinach gospodarki.

⁶ *Ibidem*, s. 5.

o stowarzyszeniu obejmujących DCFTA w zakresie współpracy w celu zapewnienia bezpieczeństwa dostaw energii oraz rozwoju konkurencyjnych, przejrzystych i niedyskryminujących rynków energii. Celem umów jest także zacieśnianie przez Unię Europejską współpracy z państwami w takich obszarach jak: walka z terroryzmem, zapobieganie konfliktom oraz przeciwdziałanie radykalizacji postaw i reforma sektora bezpieczeństwa przez uczestnictwo w misjach i szkoleniach w dziedzinie wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony. Zostaną one wzmocnione poprzez wprowadzenie przepisów zbieżnych z przepisami i standardami UE. Ponadto uczestnicy szczytu PW przypomnieli o potrzebie budowania zdolności administracyjnych, zadeklarowali poparcie dla mobilności obywateli i liberalizacji reżimu wizowego w bezpiecznym środowisku, wymieniając umowy o ułatwieniach wizowych i readmisji. Wreszcie, we wspólnej deklaracji podkreślono znaczenie bezpieczeństwa energetycznego w odniesieniu do długoterminowych stabilnych i bezpiecznych dostaw i tranzytu energii, pod warunkiem, że postanowienia dotyczące współzależności energetycznej zostaną zawarte w nowych układach o stowarzyszeniu lub innych umowach dwustronnych między UE a państwami partnerskimi.

Podjęta inicjatywa umożliwia także wielostronną współpracę wschodnich sąsiadów UE objętych EPS. Pominięcie w PW „twardej” agendy bezpieczeństwa (*desecuritization*) ma pozwolić na wykorzystanie „miękkiej siły” UE i pośrednio przyczynić się do poprawy bezpieczeństwa międzynarodowego w regionie. Projekt nie jest strategią rozszerzenia, choć nie wyklucza, że państwa nim objęte mogą stać się kiedyś członkami Unii Europejskiej⁷.

Jeśli chodzi o ustalenia instytucjonalne dotyczące nadzorowania „prac w toku”, zadeklarowano, że spotkania będą odbywać się co najmniej dwa razy w roku na szczeblu wyższych urzędników zaangażowanych w prace reformatorskie w odpowiednich obszarach polityki. Wypracowane w ramach platform tematycznych sprawozdania miałyby być następnie składane na dorocznych spotkaniach ministrów spraw zagranicznych. Spotkania szefów państw lub rządów (na najwyższym szczeblu) odbywałyby się zasadniczo co dwa lata. Struktura Partnerstwa obejmuje zatem następujące formy współpracy:

- szczyty z udziałem szefów państw i rządów;
- doroczne spotkania ministrów spraw zagranicznych;
- okresowe spotkania Zgromadzenia Parlamentarnego;
- spotkania w ramach platform tematycznych;
- spotkania eksperckie w zależności od potrzeb.

Partnerstwo wschodnie obejmuje nie tylko rządy, ale także społeczeństwo obywatelskie i inne organizacje pozarządowe.

⁷ T. Kapuśniak, T. Olejarsz, *Partnerstwo Wschodnie w kontekście stosunków Unia Europejska–Federacja Rosyjska*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej” 2010, r. 8, z. 3, s. 25.

Tabela 1. Handel UE z państwami Partnerstwa Wschodniego (w mld EUR)

	Import						Eksport					
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Ukraina (% extra UE)	13,9 (0,8)	13,7 (0,8)	12,8 (0,7)	3,2 (0,8)	16,7 (0,9)	18,0 (0,9)	23,9 (1,4)	17,0 (1,0)	14,0 (0,8)	16,6 (0,9)	20,2 (1,1)	22,1 (1,1)
Główne towary (% całości) (sekcja HS)	metale nieszlachetne (21,9)(XV); produkty roślinne (18,9)(II); produkty mineralne (15,0)(V); maszyny i urządzenia (11,8)(XVI)						maszyny i urządzenia (26,2)(XVI); produkty przemysłu chemicznego i pokrewne (15,6)(VI); pojazdy, urządzenia transportowe (10,2)(XVII)					
Moldawia (% extra UE)	1,0 (0,1)	1,6 (0,1)	1,2 (0,1)	1,3 (0,1)	1,6 (0,1)	1,9 (0,1)	2,3 (0,1)	2,4 (0,1)	2,1 (0,1)	2,1 (0,1)	2,4 (0,1)	2,8 (0,1)
Główne towary (% całości) (sekcja HS)	maszyny i urządzenia (23,5)(XVI); produkty roślinne (20,9)(II); tekstylia (14,4)(XI)						maszyny i urządzenia (20,3)(XVI); produkty mineralne (16,1)(V); produkty przemysłu chemicznego i pokrewne (10,7)(VI)					
Białoruś (% extra UE)	3,4 (0,2)	3,4 (0,2)	3,7 (0,2)	2,9 (0,2)	3,4 (0,2)	4,5 (0,2)	8,6 (0,5)	7,5 (0,4)	5,7 (0,3)	4,9 (0,3)	6,1 (0,3)	6,5 (0,3)
Główne towary (% całości) (sekcja HS)	produkty mineralne (26,6)(V); drewno, węgiel drzewny, korek i in. (19,9)(IX); metale nieszlachetne (15,6)(XV)						maszyny i urządzenia (34,5)(XVI); produkty przemysłu chemicznego i pokrewne (13,9)(VI); pojazdy, urządzenia transportowe (9,4)(XVII); produkty roślinne (6,6)(II)					
Gruzja (% extra UE)	0,667 (0,0)	0,659 (0,0)	0,735 (0,0)	0,543 (0,0)	0,668 (0,0)	0,653 (0,0)	2,0 (0,1)	1,9 (0,1)	1,8 (0,1)	2,0 (0,1)	2,0 (0,1)	2,1 (0,1)
Główne towary (% całości) (sekcja HS)	produkty mineralne (50,6)(V); artykuły spożywcze, napoje, tytoń (12,4)(IV); metale nieszlachetne (8,5)(XV)						maszyny i urządzenia (20,7)(XVI); produkty mineralne (17,8)(V); produkty przemysłu chemicznego i pokrewne (17,5)(VI)					
Armenia (% extra UE)	0,261 (0,0)	0,274 (0,0)	0,305 (0,0)	0,351 (0,0)	0,384 (0,0)	0,4 (0,0)	0,717 (0,0)	0,714 (0,0)	0,631 (0,0)	0,604 (0,0)	0,718 (0,0)	0,9 (0,0)
Główne towary (% całości) (sekcja HS) (2017 r.)*	metale nieszlachetne (47,4)(XV); produkty mineralne (30,1)(V); tekstylia (12,9)(IX)						maszyny i urządzenia (25,3)(XVI); produkty przemysłu chemicznego i pokrewne (13,2)(VI); tekstylia (9,8)(XI)					
Azerbejdżan (% extra UE)	14,4 (0,9)	13,2 (0,8)	10,7 (0,6)	7,6 (0,4)	9,4 (0,5)	11,5 (0,6)	3,7 (0,2)	3,4 (0,2)	3,5 (0,2)	1,9 (0,1)	1,7 (0,1)	2,7 (0,1)
Główne towary (% całości) (sekcja HS)	produkty mineralne (98,7)(V); produkty roślinne (0,4)(II); produkty przemysłu chemicznego i pokrewne (0,3)(VI)						maszyny i urządzenia (28,0)(XVI); perły, metale szlachetne i wyroby z nich (27,7)(XIV); produkty przemysłu chemicznego i pokrewne (8,0)(VI); pojazdy, urządzenia transportowe (7,6)(XVII)					

*ostatnie dane dostępne za 2017 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: European Commission Trade Statistics, https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/statistics/index_en.htm [dostęp: 10.04.2020].

Najważniejszym partnerem handlowym wśród państw PW jest Ukraina, na którą przypada ok. 1% handlu zewnętrznego UE (tabela 1). W 2018 r. udział importu Ukrainy z UE stanowił 40,6% importu ogółem (drugie miejsce Rosja – 14,2% i Chiny – 13,3%); w eksporcie Ukrainy pierwsze miejsce zajmuje UE – 42%, drugie Rosja – 7,7%, trzecie Turcja – 5%. Unia Europejska jest

również najważniejszym partnerem handlowym dla Mołdawii, Gruzji i Azerbejdżanu, a w eksporcie dla Armenii (w imporcie na pierwszym miejscu znajduje się Rosja)⁸.

Wymiar bilateralny Partnerstwa Wschodniego – umowy stowarzyszeniowe oraz pogłębione i kompleksowe strefy wolnego handlu

W wymiarze bilateralnym PW zakłada – jak wspomniano – podpisanie umów stowarzyszeniowych (Association Agreement, AA) oraz utworzenie DCFTA. Układy o stowarzyszeniu zawarte w 2014 r. doprowadziły do nowego wymiaru stosunków między UE a Gruzją, Mołdawią i Ukrainą. Termin „stowarzyszenie” jest w nich definiowany jako „bliski i trwały związek” oparty na „zobowiązaniu do budowania głębokiej i trwałej demokracji oraz gospodarki rynkowej”, która zakłada „uczestnictwo w politykach europejskich”⁹ i ekonomiczną integrację. Ta ostatnia wysuwa się na pierwszy plan w postaci DCFTA. Jest to centralny element układu o stowarzyszeniu tworzonego z myślą o integracji państwa-partnera z rynkiem wewnętrznym UE.

Układ o stowarzyszeniu między Unią Europejską (obejmujący również DCFTA) a **Republiką Mołdawii** został podpisany w czerwcu 2014 r. i obowiązuje od 1 lipca 2016 r.¹⁰ Jego cele to m.in.:

- propagowanie stowarzyszenia politycznego i integracji gospodarczej (z rynkiem wewnętrznym UE) między stronami poprzez zwiększenie udziału Mołdawii w politykach UE, jej programach i działaniach unijnych agencji;
- zbliżenie prawodawstwa państwa do prawodawstwa UE;
- przyczynienie się do wzmocnienia demokracji oraz stabilizacji politycznej, gospodarczej i instytucjonalnej w Republice Mołdawii, także w wymiarze regionalnym i międzynarodowym;
- wsparcie i wzmocnienie współpracy w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości oraz,
- stworzenie warunków dla coraz ściślejszej współpracy w innych obszarach będących przedmiotem wspólnego zainteresowania.

W DCFTA przewidziano stopniowe utworzenie strefy wolnego handlu, w ciągu 10 lat od wejścia w życie układu. Oznacza to, że w tym okresie zlikwidowane zostaną cła przywozowe w odniesieniu do niemal całej wymiany handlowej; dotychczas zniesione zostały ograniczenia ilościowe w wywozie oraz

⁸ Obliczono na podstawie danych Eurostatu.

⁹ Zob. np.: Preamble of the Association Agreement between the European Union and its Member States, of the one part, and Ukraine, of the other part, OJ L 161/3, 29.05.2014, s. 3.

¹⁰ Association Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community and their Member States, of the one part, and the Republic of Moldova, of the other part, OJ L 260/4, 30.08.2014, zwana dalej umową stowarzyszeniową z Mołdawią.

cla wywozowe¹¹. DCFTA przewiduje również częściową liberalizację handlu produktami wrażliwymi poprzez zastosowanie bezcłowych kontyngentów taryfowych (tabela 2). Po przekroczeniu ilości określonej w kontyngencie stosuje się stawkę celną KNU¹². Produkty wymienione w załączniku XV-B umowy stowarzyszeniowej z Mołdawią podlegają cłu przywozowemu przy przywozie do UE, ale są zwolnione ze składnika *ad valorem* tego cla (niektóre owoce, warzywa, moszcz gronowy).

Tabela 2. Produkty objęte rocznym bezcłowym kontyngentem taryfowym (w eksporcie do UE)

Kod CN (2012)	Produkt	Wielkość (tony)
0702 00 00	Pomidory świeże lub schłodzone	2000
0703 20 00	Czosnek świeży lub schłodzony	220
0806 10 10	Winogrona stołowe świeże	10 000
0808 10 80	Jabłka świeże (z wyjątkiem jabłek na cydr), od 16 września do 15 grudnia	40 000
0809 40	Śliwki świeże	10 000
2009 61 10	Sok winogronowy, włącznie z moszczem gronowym, niesfermentowany, o liczbie Brix przekraczającej 30, o wartości >18 EUR za 100 kg	500
2009 69 19	Sok winogronowy, włącznie z moszczem gronowym, niesfermentowany, o liczbie Brix przekraczającej 67, o wartości >22 EUR za 100 kg	
2009 69 51	Skoncentrowany sok winogronowy, włącznie z moszczem gronowym, niesfermentowany, o liczbie Brix przekraczającej 30 ale nieprzekraczającej 67, o wartości >18 EUR za 100 kg	
2009 69 59	Sok winogronowy, włącznie z moszczem gronowym, niesfermentowany, o liczbie Brix przekraczającej 30 ale nieprzekraczającej 67, o wartości >18 EUR za 100 kg	

Źródło: opracowanie własne na podstawie załącznika XV-A do umowy stowarzyszeniowej z Mołdawią.

Produkty wymienione w załączniku XV-C do umowy stowarzyszeniowej podlegają mechanizmowi przeciwdziałającemu obchodzeniu cel (m.in. mięso wieprzowe i drobiowe, wyroby mleczarskie, jaja, zboża, kukurydza

¹¹ Decyzja Rady w sprawie podpisania, w imieniu Unii Europejskiej, oraz tymczasowego stosowania Układu o stowarzyszeniu między Unią Europejską i Europejską Wspólnotą Energii Atomowej oraz ich Państwami Członkowskimi, z jednej strony, a Republiką Mołdawii, z drugiej strony, COM(2014) 157 final, 2014/0087, s. 4.

¹² Więcej na temat stawek celnych i budowy taryfy celnej w: M. Czermińska, *Wspólnotowy system celny i miejsce Polski w jego strukturach po akcesji do Unii Europejskiej. Bezpieczeństwo granicznego ruchu towarowego w UE*, „Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka” 2012, nr 4, s. 56–65; eadem, *Tariff Safeguard Measures of the European Union Internal Market – The Role of Common Customs Tariff*, „Zeszyty Naukowe Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego w Zielonej Górze” 2019, nr 10, s. 48–64.

i przetworzone produkty rolne). W tym celu ustala się średnią roczną wielkość przywozu z Republiki Mołdawii do UE dla każdej kategorii tych produktów. Gdy wielkość przywozu w jednej lub kilku kategoriach osiągnie 80% wielkości określonej w załączniku XV-C, Mołdawia jest zobowiązana do przekazania Unii uzasadnienia zwiększenia przywozu. W przypadku gdy taki przywóz osiągnie 100% wielkości podanej w załączniku, a Republika Mołdawii nie poda należytego uzasadnienia, Unia może tymczasowo zawiesić preferencyjne traktowanie odnośnych produktów. Zawieszenie takie stosuje się przez okres sześciu miesięcy.

Republika Mołdawii będzie stopniowo dostosowywać swoje przepisy i normy techniczne do przepisów i norm unijnych, tak by wymiana handlowa między państwami mogła odbywać się na takich samych warunkach jak pomiędzy państwami członkowskimi Unii Europejskiej. W odniesieniu do handlu usługami DCFTA przewiduje szeroki dostęp do rynków w efekcie zbliżenia przepisów Mołdawii do przepisów prawnych Unii w dziedzinie handlu elektronicznego, usług finansowych, telekomunikacyjnych oraz usług kurierskich i pocztowych. DCFTA zapewni wysoki poziom ochrony unijnych oznaczeń geograficznych, które odnoszą się do produktów rolnych. Ponadto DCFTA zawiera postanowienia związane z prawem autorskim oraz patentami. Zarówno unijne, jak i mołdawskie firmy mogą tworzyć filie lub oddziały zgodnie z klauzulą narodową, czyli na zasadach niedyskryminacyjnych. Oznacza to, że podczas ich zakładania, firmy zagraniczne są traktowane tak samo jak firmy krajowe na rynku partnera.

Umowa stowarzyszeniowa (AA) z **Gruzją** (obejmująca również DCFTA) została podpisana 27 czerwca 2014 r. i weszła w życie 1 lipca 2016 r.¹³; DCFTA jest stosowana tymczasowo od 1 września 2014 r. AA dotyczy dialogu w obszarze wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony, polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, polityki w zakresie azylu i migracji oraz zarządzania granicami, zwalczania prania brudnych pieniędzy, finansowania terroryzmu, ochrony danych osobowych oraz polityki antynarkotkowej, a także współpracy w 28 obszarach, takich jak m.in.: energia, rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich, sprawiedliwość, transport, ochrona środowiska, polityka społeczna czy reforma administracji publicznej.

Odnosnie części układu obejmującej DCFTA, założono następujące cele: zlikwidowane zostaną cła przywozowe w odniesieniu niemal do całej wymiany handlowej, a także cła wywozowe oraz ograniczenia ilościowe w wywozie. Na produkty wymienione w załączniku II-A (czosnek świeży lub schłodzony, 220 ton) ustanowiono w UE bezcłowe kontyngenty taryfowe. Po przekroczeniu ilości określonej w kontyngencie stosuje się stawkę celną KNU. Produkty wymienione w załączniku II-B podlegają w przywozie do Unii należności celnej przywozowej z wyłączeniem składnika *ad valorem* tej należności (niektóre owoce, warzywa,

¹³ Association Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community and their Member States, of the one part, and Georgia, of the other part, OJ L 261/4, 30.08.2014.

sok winogronowy, moszcz gronowy). Przywóz produktów pochodzących z Gruzji wymienionych w załączniku II-C podlega mechanizmowi przeciwdziałającemu obchodzeniu cel. Mechanizm ten jest podobny do tego, który został określony w umowie z Mołdawią. Oznacza on w praktyce możliwość wycofania przez UE preferencji w przypadku znacznego wzrostu importu. Ponadto przewidziano wprowadzenie unijnych standardów ochrony konsumentów i własności intelektualnej. Gruzja będzie również stopniowo dostosowywać swoje normy i przepisy techniczne do przepisów i norm unijnych¹⁴.

AA z **Ukrainą**, której główną częścią jest DCTFA, była negocjowana między 2007 a 2011 r.; podpisana w czerwcu 2014 r., weszła w życie 1 stycznia 2016 r. DCFTA to najważniejsza i największa część umowy stowarzyszeniowej, stosowanej tymczasowo od listopada 2014 r., której zawarcie było przyczyną wybuchu konfliktu ukraińsko-rosyjskiego¹⁵. UE już w kwietniu 2014 r. wprowadziła wobec Ukrainy jednostronne preferencje handlowe (*autonomous trade measures*, ATM), zmniejszając stawki celne zgodnie z DCFTA wobec towarów przemysłowych, stąd od tego czasu większość ukraińskich towarów trafiała na rynek UE bez konieczności ponoszenia opłat celnych¹⁶.

Umowa stowarzyszeniowa nie zawiera zapisów dotyczących możliwości przyszłego przystąpienia Ukrainy do UE. AA przewiduje wzmocnienie dialogu politycznego i współpracy w kontekście zarówno szczytu UE–Ukraina (najwyższy poziom polityczny), jak i Rady Stowarzyszenia (poziom ministerialny). Wraz z instytucjonalizacją dialogu politycznego dąży się do następujących celów:

- pogłębienia stowarzyszenia politycznego oraz zwiększenia spójności i skuteczności w obszarach polityki zagranicznej i bezpieczeństwa;
- zapewnienia stabilności międzynarodowej;
- zacieśnienia współpracy w zakresie bezpieczeństwa międzynarodowego i zarządzania kryzysowego, w szczególności w celu sprostania globalnym i regionalnym wyzwaniom i zagrożeniom;
- wzmocnienia poszanowania zasad demokracji, praworządności i dobrych rządów, praw człowieka i podstawowych wolności, w tym praw mniejszości narodowych;
- przyczyniania się do procesu konsolidacji i stabilizacji wewnętrznych reform politycznych.

¹⁴ Unia Europejska pogłębiła relacje gospodarcze z Gruzją po rewolucji róż w 2003 r. W celu wsparcia gruzińskich reform w 2005 r. kraj objęto preferencjami jednostronnymi GSP Plus. Gruzja korzystała z nich do 31 grudnia 2016 r. Ten okres przejściowy umożliwił przedsiębiorstwom dostosowanie się do nowego preferencyjnego systemu handlu przewidzianego w DCFTA.

¹⁵ Association Agreement between the European Union and its Member States, of the one part, and Ukraine, of the other part, OJ L 161/3, 29.05.2014, zwana dalej umową stowarzyszeniową z Ukrainą.

¹⁶ E. Radomska, *DCFTA – umowa o strefie wolnego handlu Ukrainy z Unią Europejską – szanse, zagrożenia, wyzwania*, „Kwartalnik Naukowy Uczelni Vistula” 2017, nr 2 (55), s. 72.

Wreszcie umawiające się strony zobowiązują się do współpracy w promowaniu pokoju i międzynarodowego wymiaru sprawiedliwości poprzez ratyfikację i wdrożenie statutu rzymskiego Międzynarodowego Trybunału Karnego.

Stopniowe dostosowywanie norm i standardów oraz budowa infrastruktury administracyjnej i instytucjonalnej miały stworzyć podstawy dla rozwoju długoterminowych relacji ekonomicznych. Porozumienie przewiduje nie tylko utworzenie strefy wolnego handlu, ale także przyjęcie przez Ukrainę ok. 60% unijnego prawa, w tym regulacji w zakresie energii, przepisów technicznych, sanitarnych, fitosanitarnych, celnych i dotyczących ochrony własności intelektualnej; ma ponadto zabezpieczyć przepływ kapitału oraz stworzyć równe warunki konkurencji. Jest to pierwsza umowa ustanawiająca stowarzyszenie polityczne między UE a państwem PW i nie ma precedensu w zakresie zasięgu i liczby sektorów nim objętych, a także w zakresie zobowiązań podjętych przez strony. Równocześnie Ukraina nawiązała współpracę z Unią Europejską na polu instytucjonalnym, przystępując m.in. do Międzynarodowej konwencji dotyczącej uproszczenia i harmonizacji postępowania celnego, Europejskiej Karty Małych Przedsiębiorstw i Traktatu singapurskiego o prawie znaków towarowych. Przeprowadzono również modyfikacje w kodeksie celnym i kodeksie podatkowym w oparciu o zalecenia Komisji Europejskiej.

DCFTA przewiduje stopniowe ustanowienie strefy wolnego handlu w okresie przejściowym, trwającym maksymalnie 10 lat od wejścia umowy w życie. Ukraina i UE zniosą odpowiednio 99,1% i 98,1% ceł przywozowych (średnio obniżając je z 7,6% do 0,5% – UE oraz z 5% do 2,4% – Ukraina). Zdecydowana większość ceł zostanie zniesiona natychmiast po wejściu w życie umowy, a w odniesieniu do pozostałych wprowadzono okresy przejściowe, maksymalnie do 7 lat. Dla towarów przemysłowych kalendarz liberalizacji przewiduje natychmiastowe zniesienie istniejących ceł na większość produktów, z wyjątkiem kilku, dla których istnieje okres przejściowy, w szczególności dla sektora motoryzacyjnego w przypadku Ukrainy.

Dla 36 grup towarowych wprowadzono kontyngenty taryfowe w imporcie do UE. Kontyngenty te obejmują towary uznawane za szczególnie wrażliwe w Unii Europejskiej, w których towary ukraińskie są konkurencyjne cenowo (np. zboża, mąkę, wieprzowinę, wołowinę, mięso drobiowe, mleko, wyroby mleczarskie, jaja, miód, czosnek, kukurydzę) (załącznik 1-A do rozdziału I umowy stowarzyszeniowej z Ukrainą)¹⁷. W imporcie do Ukrainy wprowadzono bezcłowe kontyngenty taryfowe na mięso wieprzowe i drobiowe oraz cukry (załącznik 1-C do rozdziału I), podczas gdy dla innych państw stopniowe zniesienie ceł przez UE nastąpi w dłuższym okresie przejściowym (ogólnie 10 lat).

¹⁷ K. Kłyński, T. Iwański, K. Całus, *Ukraina, Mołdawia i Białoruś wobec Partnerstwa Wschodniego*, „Analizy OSW”, 22.11.2017, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2017-11-22/ukraina-moldawia-i-bialorus-wobec-partnerstwa-wschodniego> [dostęp: 15.04.2020].

Oznacza to, że dla szczególnie wrażliwych sektorów DCFTA daje producentom więcej czasu na dostosowanie się do bardziej konkurencyjnego środowiska, oferując konsumentom większy wybór produktów po niższych cenach. Określono również harmonogram znoszenia (w ciągu maksymalnie 10 lat) ceł wywozowych na niektóre towary ukraińskie (załącznik 1-C do rozdziału I). Cła wywozowe są zasadniczo zakazane od pierwszego dnia obowiązywania umowy, z pewnymi tymczasowymi wyjątkami dla Ukrainy w odniesieniu do niektórych produktów rolnych i metalowych.

W umowie z Ukrainą przewidziano również harmonizację regulacji prawnych w postaci przyjęcia *acquis* w obszarze polityki konkurencji UE, ochrony praw własności intelektualnej oraz regulacji celnych. Jeśli chodzi o bariery pozataryfowe (NTB) w handlu towarami, umowa zawiera podstawowe zasady Światowej Organizacji Handlu (WTO) dotyczące NTB, takie jak traktowanie narodowe, zakaz ograniczeń importowych i eksportowych, dyscyplina w handlu państwowym itp.

Rozporządzenie z 17 lipca 2017 r. jest uzupełnieniem obowiązującej od początku 2016 r. unijno-ukraińskiej umowy DCFTA. Dodatkowe koncesje ze strony UE, w tym zwiększanie kontyngentów bezcłowego wwozu, czy szybsze znoszenie taryf, to odpowiedź Unii na trudności gospodarcze Ukrainy i rekompensata za wprowadzanie reform przez ten kraj¹⁸. Autonomiczne środki handlowe przewidziane w rozporządzeniu mają formę kontyngentów taryfowych z zerową stawką celną na produkty rolne (wymienione w załącznikach I i II) – w uzupełnieniu kontyngentów taryfowych z zerową stawką celną, określonych w układzie o stowarzyszeniu, oraz przewidują pełne zniesienie ceł przywozowych na przywóz produktów przemysłowych wymienionych w załączniku III do rozporządzenia.

Od początku istnienia PW odbiór tej inicjatywy na Ukrainie był dwuznaczny. Z jednej strony projekt był postrzegany jako nowy instrument dwustronnej współpracy, pozwalający Ukrainie uzyskać konkretne korzyści: umowę o wolnym handlu¹⁹ oraz liberalizację wizową (Ukraina spełniła kryteria liberalizacji wizowej, która nastąpiła od 11 czerwca 2017 r.). Z drugiej jednak strony wielu

¹⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1566 z dnia 13 września 2017 r. w sprawie wprowadzenia w odniesieniu do Ukrainy tymczasowych autonomicznych środków handlowych uzupełniających koncesje handlowe dostępne na mocy układu o stowarzyszeniu, Dziennik Urzędowy UE L 254/1, 30.09.2017.

¹⁹ Umowa o strefie wolnego handlu Ukrainy i Unii Europejskiej jako część umowy stowarzyszeniowej weszła w życie 1 stycznia 2016 r., po ośmiu latach negocjacji. Ponad dwa lata wcześniej mieszkańcy Ukrainy rozpoczęli protesty przeciwko decyzji ówczesnego prezydenta Wiktora Janukowycza, który nie wyraził zgody na podpisanie umowy stowarzyszeniowej w listopadzie 2013 r. Mieszkańcy Ukrainy, którzy opowiadali się za umową stowarzyszeniową z UE, wyszli na centralny plac w Kijowie, aby wyrazić swój sprzeciw wobec decyzji prezydenta. Wydarzenia, które nastąpiły po Majdanie, w tym działania Rosji na wschodzie Ukrainy (proklamowanie 18 marca 2014 r. aneksji Krymu – Republiki i Sewastopola) wpłynęły na wzrost poparcia mieszkańców dla integracji Ukrainy z UE.

polityków ukraińskich krytykowało PW jako przedsięwzięcie nieprzewidujące perspektywy członkostwa w UE oraz sytuujące Ukrainę w jednym szeregu z państwami takimi jak Białoruś czy Azerbejdżan, których ambicje w zakresie współpracy z UE są znacznie skromniejsze. Członkostwo w UE wciąż uznawane jest przez władze i społeczeństwo Ukrainy za jeden z najważniejszych celów w polityce zagranicznej. Jednocześnie brak nowego, ambitnego unijnego programu dla Ukrainy rodzi sceptyczny stosunek do UE. Proces ten rozpoczął się już w 2015 r., gdy UE zgodziła się na opóźnienie tymczasowej implementacji DCFTA z powodu zastrzeżeń Rosji²⁰. Regres w stosunkach unijno-ukraińskich był zauważalny w 2016 r., gdy Unia opóźniła realizację swoich zobowiązań z powodu referendum w Holandii w sprawie umowy DCFTA²¹. Pogarszający się wizerunek UE na Ukrainie spowodowany jest również problemami, z którymi mierzy się Wspólnota: kryzys migracyjny, *brexite* etc. Rozczarowanie wywołują też ograniczone skutki DCFTA dla wymiany towarowej (przede wszystkim dla ukraińskiego eksportu) między Ukrainą a UE. ATM i DCFTA spowodowały, że Unia stała się głównym partnerem handlowym Ukrainy (udział UE w eksporcie wzrósł z 26% w 2013 r. do 37% w 2016 r., a w imporcie z 35% do 44%), jednak w cenach bieżących całkowita wymiana towarowa spadła (z 43,8 mld USD w 2013 r. do 30,4 mld USD w 2016 r.)²².

Od 1 czerwca 2018 r. stosowana jest tymczasowo umowa stowarzyszeniowa – Kompleksowa i wzmocniona umowa o partnerstwie (Comprehensive and Enhanced Partnership Agreement, CEPA) z **Armenią**²³. Umowa zawiera standardowe klauzule polityczne UE dotyczące: praworządności oraz przestrzegania praw człowieka i podstawowych wolności; rozprzestrzeniania broni masowego rażenia i systemów jej przenoszenia; kontroli wywozu broni strzeleckiej i lekkiej oraz broni konwencjonalnej; zwalczania terroryzmu; walki z przestępczością zorganizowaną i korupcją; zapobiegania konfliktom; stabilności regionalnej i pokojowego rozwiązywania sporów. Ponadto przewiduje współpracę w wielu dziedzinach, takich jak m.in.: usługi finansowe, środowisko, polityka przemysłowa, transport, podatki, sektor energetyczny, edukacja i kultura. Umowa zawiera

²⁰ Rząd Rosji zapowiedział wzrost stawek celnych na towary importowane z Ukrainy, a także wprowadził embargo na produkty żywnościowe, motywując to przyłączeniem się Ukrainy do antyrosyjskich sankcji gospodarczych. Od 1 stycznia 2016 r. przestało obowiązywać porozumienie o członkostwie Ukrainy w strefie wolnego handlu z Rosją, podpisane w 2011 r. Więcej na ten temat: E. Radomska, *op. cit.*, s. 70.

²¹ Holandia obawiała się m.in., że Ukraina podejmie wysiłki na rzecz pełnego członkostwa w UE i w referendum opowiedziała się przeciw umowie. Ważnym elementem debaty przed referendum była kwestia relacji UE z Rosją oraz obawy, że wprowadzenie w życie umowy stowarzyszeniowej z Ukrainą przyczyni się do pogorszenia relacji z Rosją, postrzeganej jako ważny partner gospodarczy.

²² Obliczenia własne na podstawie Eurostat.

²³ Comprehensive and enhanced Partnership Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community and their Member States, of the one part, and the Republic of Armenia, of the other part, OJ L 23/4, 26.01.2018.

również obszerną sekcję dotyczącą handlu, której celem jest poprawa i zwiększenie wymiany handlowej między UE a Armenią, przy jednoczesnym poszanowaniu zobowiązań Armenii w ramach Euroazjatyckiej Unii Gospodarczej. Zaznaczyć należy, że nie przewiduje się utworzenia strefy wolnego handlu, a jedynie zniesienie ceł i ograniczeń w wywozie. Sama wymiana ma opierać się na zasadach WTO, w szczególności winna się odbywać zgodnie z klauzulą najwyższego uprzywilejowania i klauzulą narodową²⁴.

Władze Białorusi²⁵ od początku istnienia PW podkreślają swoje zainteresowanie współpracą ekonomiczną, infrastrukturalną, inwestycyjną, handlową oraz uzyskanie wsparcia finansowego. Jednocześnie bagatelizują lub wręcz pomijają wymiar związany z prawami człowieka, wartościami demokratycznymi i prawem wyborczym. Białoruś dąży do rozszerzenia formatu współpracy z UE i zamierza przystąpić do rozmów na temat kompleksowej umowy o współpracy, zbliżonej do podpisanego porozumienia między Unią Europejską a Armenią. Znaczące uzależnienie Białorusi od Rosji w sferze energetyki, handlu, wsparcia kredytowego oraz łączący oba państwa ścisły sojusz polityczno-wojskowy zmusza Białoruś do uwzględniania interesów Rosji, postrzegającej PW jako próbę ingerencji UE w strefę jej wyłącznych wpływów. W związku z powyższym władze białoruskie nieustannie zapewniają, że nie są zainteresowane takim rodzajem współpracy z UE, który stawia je przed koniecznością zmiany orientacji geopolitycznej²⁶.

Relacje Unii Europejskiej z **Azerbejdżanem** opierają się na Umowie o Partnerstwie i Współpracy, która weszła w życie w 1999 r.²⁷ Negocjacje kompleksowej umowy stowarzyszeniowej rozpoczęły się w lutym 2017 r.²⁸

Szczególne znaczenie dla państw PW ma liberalizacja wizowa, a w konsekwencji objęcie ich ruchem bezwizowym. System bezwizowy wymaga wdrożenia, poza zawarciem stosownych porozumień, odpowiedniej infrastruktury w zakresie wprowadzania paszportów telemetrycznych, uruchomienia odpowiedniej liczby punktów granicznych oraz informatyzacji. Mołdawia była pierwszym państwem PW, który wprowadził liberalny system wizowy z UE (od 28 kwietnia 2014 r.). Do chwili obecnej (początek 2020 r.) wprowadzono jeszcze ruch bezwizowy między UE a dwoma państwami: Gruzją (od 28 marca 2017 r.) i Ukrainą (od 11 czerwca 2017 r.). Oznacza to, że obywatele tych państw, posiadający

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ Białoruś ma status obserwatora w WTO.

²⁶ K. Kłysiński, T. Iwański, K. Całus, *op. cit.*

²⁷ Partnership and Cooperation Agreement between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Republic of Azerbaijan, of the other part – Protocol on mutual assistance between authorities in customs matters – Final Act – Joint Declarations – Exchange of Letters in relation to the establishment of companies – Declaration of the French Government, OJ L 246, 17.09.1999.

²⁸ Azerbejdżan aplikuje do członkostwa w WTO od 1997 r.; negocjacje akcesyjne są w toku.

paszporty biometryczne, mogą przebywać w Unii Europejskiej bez wiz maksymalnie przez 90 dni (pobyt krótkoterminowy). UE zawarła umowy o ułatwieniach i readmisji z Armenią oraz zakończyła negocjacje z Białorusią w tym zakresie.

Współpraca wielostronna w ramach Partnerstwa Wschodniego

Ramy wielostronne, które uzupełniają wspomniane dwustronne inicjatywy, składają się z czterech platform tematycznych, zaproponowanych przez Komisję Europejską. Idea ich funkcjonowania polega na planowaniu, uzgadnianiu i koordynowaniu przedsięwzięć wspierających rozwój współpracy wielostronnej. W każdej platformie określono zestaw priorytetów wraz ze stosownym programem działania. W tych strategicznych obszarach współpracy z UE powinny mieć także miejsce reformy w krajach partnerskich. Platformy tematyczne to:

- demokracja i prawa człowieka, dobre rządy i stabilne systemy gospodarcze (reforma administracyjna, działania antykorupcyjne, szkolenie kadry kierowniczej, rozwój społeczeństwa obywatelskiego, wolne media i inne), wymiar sprawiedliwości, wolność i bezpieczeństwo wewnętrzne;
- integracja gospodarcza i konwergencja z sektorowymi politykami gospodarczymi UE, w tym konieczność pogłębienia współpracy dwustronnej Unii i państw partnerskich, przejawiająca się w doprowadzeniu do ustanowienia politycznego stowarzyszenia, a także stworzenia pogłębionych i kompleksowych stref wolnego handlu z każdym z państw objętych PW z UE, oraz współpraca finansowa i ekonomiczna, rozwój społeczno-ekonomiczny, ochrona środowiska;
- bezpieczeństwo energetyczne (środki zapewniające niezawodne dostawy energii do państw partnerskich PW i UE, efektywność energetyczna i rozwój energii odnawialnej), harmonizacja polityk energetycznych, wykorzystanie odnawialnych źródeł energii;
- wspieranie mobilności obywateli państw partnerskich, wsparcie kontaktów międzyludzkich (ułatwienie reżimu wizowego), wymiana naukowa (zwłaszcza w szkolnictwie wyższym), wdrażanie programów skierowanych do młodzieży, wspieranie dialogu międzykulturowego, rozwój społeczeństwa informatycznego²⁹.

Spotkania w ramach platform organizowane są dwa razy w roku i gromadzą wyższych urzędników ministerstw zaangażowanych w działania w poszczególnych obszarach. Prace platform tematycznych wspierane są przez 14 paneli eksperckich, które zajmują się wybranymi sprawami³⁰. Dokonują one przeglądu

²⁹ Council of the European Union, *op. cit.*

³⁰ Dla przykładu: 6–7 października 2016 r. w Warszawie odbył się panel ekspercki ds. reformy administracji publicznej w ramach wielostronnej Platformy Partnerstwa Wschodniego na rzecz demokracji, dobrego rządzenia i stabilności.

i analizy sytuacji w poszczególnych państwach partnerskich pod kątem zagadnień będących przedmiotem prac platform oraz wypracowują rekomendacje działań i propozycje projektów.

Dodatkowo, w ramach działań wielostronnych, wdrażane są tzw. inicjatywy flagowe. Główne inicjatywy to³¹:

- Program Zintegrowanego Zarządzania Granicami (the Integrated Border Management Flagship Initiative);
- Inicjatywa wsparcia małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) (the Support to Small and Medium Enterprises (SMEs) Flagship Initiative);
- Inicjatywa dotycząca ochrony cywilnej i zapobiegania katastrofom (the Prevention, Preparedness and Response to natural and man-made Disasters Flagship Initiative, PPRD-East);
- Inicjatywa dotycząca programu wymiany informacji dotyczących ochrony środowiska (the Environmental Governance Flagship Initiative);
- Inicjatywa dotycząca regionalnych rynków energetycznych i efektywności energetycznej (the Regional Electricity Markets, Energy Efficiency and Renewable Energy Sources Flagship Initiative);
- Inicjatywa dotycząca zrównoważonego rozwoju (the Environmental Governance Flagship Initiative).

Osiągnięcie celów określonych w programach stowarzyszeniowych i Plany działania w ramach EPS wymagają znacznych zasobów finansowych. Są one zapewniane w ramach Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa (European Neighbourhood and Partnership Instrument, ENPI) oraz instrumentów finansowych UE, wspierających wdrażanie polityki sąsiedztwa³². Budżet na wdrażanie ENPI w latach 2007–2013 wyniósł 11,181 mln EUR i został rozdzielony w taki sposób, że przynajmniej 95% tej kwoty zostało przyznane na programy krajowe oraz wielokrajowe, które objęły pomoc dla jednego kraju partnerskiego lub odnosiły się do współpracy regionalnej lub subregionalnej między dwoma lub większą liczbą krajów partnerskich. Pozostałe 5% przyznano na programy współpracy transgranicznej, które objęły kooperację pomiędzy co najmniej jednym państwem członkowskim z jednej strony i co najmniej jednym krajem partnerskim z drugiej strony³³.

W pierwszych trzech latach istnienia PW (2010–2013) została uruchomiona pomoc finansowa bez zróżnicowanego podejścia do poszczególnych państw. Aby zapewnić finansowanie wybranym państwom w oparciu o ich działania na rzecz demokracji, wprowadzono zasadę „więcej za więcej” (*the „more-for-more”*)

³¹ P. Lustigová, *The Place and Status of the Eastern Partnership Policy in the European External Relations Law*, [w:] *From Eastern Partnership to the Association. A Legal and Political Analysis*, ed. N. Šišková, Cambridge Scholars Publishing, Newcastle 2014, s. 16.

³² Regulation (EC) No 1638/2006 of the European Parliament and of the Council of 24 October 2006 laying down general provisions establishing a European Neighborhood and Partnership Instrument, OJ L 310/1, 9.11.2006, s. 1.

³³ *Ibidem*, art. 95.

principle) lub tzw. program parasolowy (*umbrella program*): poziom pomocy finansowej dla konkretnego partnera zależy bezpośrednio od realizacji przez niego programu reform. Takie podejście pozwala na określenie państw „mniej zainteresowanych” (Białoruś, Armenia i Azerbejdżan) oraz „bardziej zainteresowanych” (Mołdawia, Gruzja i Ukraina)³⁴.

W 2014 r. zaczęło obowiązywać nowe Rozporządzenie ENPI³⁵ ze zwiększonym budżetem w wysokości 18,2 mld EUR na okres 2014–2020³⁶, co stanowi wzrost o 40% w stosunku do kwoty dostępnej w ramach ENPI w latach 2007–2013.

Podsumowanie

Wschodni sąsiedzi Unii Europejskiej zawsze odgrywali bardzo ważną rolę w kształtowaniu jej polityki zagranicznej. Polityka wschodnia UE obejmuje nie tylko kwestie gospodarcze, ale również polityczne i bezpieczeństwa. Ze względu na zbliżone doświadczenia historyczne, podobne problemy oraz silne wzajemne powiązania gospodarcze, państwa partnerskie traktowane są jako jeden region. Nie oznacza to jednak, że Unia nie bierze pod uwagę politycznych i kulturowych różnic między nimi. Unijna inicjatywa PW uwzględnia fakt, że Armenia, Azerbejdżan, Białoruś, Gruzja, Mołdawia i Ukraina znajdują się na różnym etapie wdrażania reform wewnętrznych. Państwa te mają różne plany pogłębiania związków z Zachodem. Część z nich jest zainteresowana jedynie zacieśnianiem współpracy, inne aspirują do pełnego członkostwa w UE. Gruzja, Mołdawia i Ukraina uważają Partnerstwo za „przedsiębiorstwo hipotetycznego rozszerzenia”. Natomiast Armenia i Białoruś starają się zacieśnić więzi z UE, jednocześnie utrzymując stosunki z Rosją. Ta różnica interesów znajduje odzwierciedlenie w indywidualnych umowach: kompleksowe umowy stowarzyszeniowe z Mołdawią, Gruzją i Ukrainą umożliwiają im dostęp do rynku wewnętrznego UE, podczas gdy współpraca Unii z Białorusią i Azerbejdżanem opiera się raczej na ograniczonym partnerstwie.

³⁴ Ocenę wyników każdego państwa PW w zakresie integracji z UE zapewnia indeks integracji europejskiej. Jest on generowany co roku i ujmuje w sposób skwantyfikowany „postęp w integracji europejskiej” jako połączenie dwóch oddzielnych, ale współzależnych procesów: 1) zwiększone powiązania między każdym z państw PW a UE; 2) większe zbliżenie między instytucjami i prawodawstwem Unii a poszczególnych państw PW. Kluczowe wskaźniki cząstkowe dotyczą: dialogu politycznego, handlu i integracji gospodarczej, współpracy sektorowej, kontaktów międzyludzkich, programów pomocy, European Integration Index, <https://eap-csf.eu/eastern-partnership-index/> [dostęp: 15.03.2020].

³⁵ Rozporządzenie stosuje się od 1 stycznia 2014 r. do 31 grudnia 2020 r.

³⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 232/2014 z dnia 11 marca 2014 r. ustanawiające Europejski Instrument Sąsiedztwa, Dziennik Urzędowy UE L 77/27, 15.03.2014.

PW opiera się na istniejących stosunkach w ramach dwóch równoległych i wzajemnie uzupełniających się ścieżek. Pierwsza, dwustronna, obejmuje wspieranie głębszych stosunków bilateralnych między UE a państwem partnerskim poprzez podpisanie umów DCFTA. Druga, wielostronna, stanowi forum dialogu i wymiany poglądów poprzez platformy tematyczne i inicjatywy przewodnie, takie jak: program zarządzania granicami, integracja rynków energii, efektywność energetyczna i rozwój energii odnawialnej, specjalny program dla małych i średnich przedsiębiorstw, południowy „korytarz gazowy”, zarządzanie w przypadku klęsk żywiołowych.

Z trzema wschodnimi sąsiadami UE zawarła DCFTA, obejmujące wiele kwestii, nie tylko wymianę handlową. Dla partnerów wschodnich oznaczało to negocjowanie kompleksowych porozumień od zera, ponieważ nie istniały wcześniej podobne umowy, porównywalne np. z układami stowarzyszeniowymi z krajami regionu śródziemnomorskiego. Umowa z Ukrainą doprowadziła do dużych napięć politycznych między UE a Rosją oraz Rosją a Ukrainą. Stała się także symbolem odrzucenia stowarzyszenia Ukrainy przez prawicowe partie i część obywateli unijnych, a w konsekwencji wspólnej polityki handlowej, czego wyrazem był negatywny wynik holenderskiego referendum wiosną 2016 r. w sprawie ratyfikacji tej umowy.

Pomimo formalnego konsensusu co do konieczności istnienia PW, nie ma wątpliwości, że jest on postrzegany na różne sposoby również przez członków UE. Ta sytuacja nie jest zaskakująca, biorąc pod uwagę rozbieżności między europejskim postrzeganiem np. procesów politycznych zachodzących w regionie. Różnice w postrzeganiu środowiska międzynarodowego, w tym roli Federacji Rosyjskiej w regionie byłego Związku Radzieckiego, muszą wpływać na gotowość państw do ponoszenia kosztów (w tym politycznych) zaangażowania w rozwój PW. Najważniejszym punktem, który zdecydowanie dzieli państwa UE, jest dalszy rozwój wymiaru politycznego Partnerstwa i ewentualne rozszerzenie Unii Europejskiej na wschód w przyszłości. Oczywiście oficjalna polityka PW nigdy nie zawierała obietnicy członkostwa. Jednak w obliczu euroatlantyckich aspiracji Gruzji, Ukrainy i być może Mołdawii kwestia ta jest nieunikniona i wcześniej czy później UE będzie musiała się nią zająć.

Jedną z propozycji pogłębienia idei PW została sformułowana przez polską dyplomację, która przedstawiła ideę rozszerzenia układów o stowarzyszeniu i wzmocnienia instytucjonalizacji Partnerstwa³⁷. Konieczne jest nowe podejście do jego przyszłości w trzech odrębnych obszarach: zbliżenia prawa, współpracy sektorowej i instytucjonalizacji. Jeśli chodzi o zbliżenie prawne, odbywa się ono poprzez wdrażanie układów o stowarzyszeniu, umów o partnerstwie i współpracy oraz pogłębionych i kompleksowych umów o wolnym handlu. Wypełniając

³⁷ J. Czaputowicz, *Future of the Eastern Partnership: The Polish view*, Euractiv.com, 13.05.2019, <https://www.euractiv.com/section/europe-s-east/opinion/future-of-the-eastern-partnership-the-polish-view/> [dostęp: 10.04.2020].

postanowienia wymienionych stosunków umownych, państwa PW transponują do swoich krajowych systemów prawnych dużą część dorobku prawnego UE. Reformy polityczne powinny wzmocnić instytucje publiczne, doprowadzić do znacznego spadku korupcji i wzmocnienia praworządności w całym regionie.

Niemożliwe jest skoncentrowanie się na wszystkich potencjalnych obszarach integracji sektorowej w ramach PW, jednak energetykę i transport można uznać za szczególnie istotne. W obu przypadkach nadal istnieje duży potencjał reform rynkowych lub inwestycji w infrastrukturę. Są to sektory strategiczne, o kluczowym znaczeniu dla rozwoju państw, które również wpływają na poziom życia zwykłych obywateli i mają duże znaczenie dla perspektyw współpracy transgranicznej w regionie. Kolejnym ważnym filarem współpracy sektorowej jest łączność. Nowy orientacyjny plan działań w zakresie inwestycji TEN-T zapewnia finansowanie inwestycji infrastrukturalnych o wartości prawie 13 mld EUR, co według danych Komisji Europejskiej może przełożyć się na 4,8 tys. kilometrów dróg i kolei, 6 portów i 11 centrów logistycznych w państwach PW³⁸. Regionalna umowa w sprawie roamingu byłaby pierwszym krokiem w kierunku wspólnej przestrzeni roamingowej między UE a PW. Inne obszary możliwej współpracy sektorowej to bezpieczeństwo energetyczne, ochrona środowiska, zarządzanie granicami i bezpieczeństwo lotnicze. Jeśli pojawi się tylko wola państw członkowskich, UE będzie mogła aktywniej zaangażować się w wsparcie finansowe projektów infrastrukturalnych mających na celu integrację państw regionu. Oczywiście taka pomoc – np. w przypadku budowy gazowych połączeń międzysystemowych, połączeń elektroenergetycznych lub transgranicznych korytarzy transportowych – musiałaby być ograniczona pewnymi warunkami.

Można również rozważyć ustanowienie pewnego rodzaju sekretariatu PW wraz z wprowadzeniem rotacyjnej prezydencji (współpraca instytucjonalna). Teoretycznie działania te powinny zbliżyć wschodnich partnerów PW do procesów decyzyjnych w UE i zwiększyć ich poczucie przynależności do wspólnoty UE.

Oczywiście najbardziej „ambitnym” członkom PW nie zastąpi to ewentualnego członkostwa w UE. Teoretycznie jego rozwój pozostaje jednak niezbędny – pomaga zapewnić stabilność w regionie, a także daje realne możliwości biznesowe dla unijnego kapitału.

Bibliografia

- Association Agreement between the European Union and its Member States, of the one part, and Ukraine, of the other part, OJ L 161/3, 29.05.2014.
- Association Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community and their Member States, of the one part, and Georgia, of the other part, OJ L 261/4, 30.08.2014.

³⁸ *Ibidem*.

- Association Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community and their Member States, of the one part, and the Republic of Moldova, of the other part, OJ L 260/4, 30.08.2014.
- Comprehensive and enhanced Partnership Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community and their Member States, of the one part, and the Republic of Armenia, of the other part, OJ L 23/4, 26.01.2018.
- Council of the European Union, *Joint Declaration of the Prague Eastern Partnership Summit Prague, 7 May 2009*, 8435/09 (Presse 78), Brussels, 7.05.2009,.
- Czaputowicz J., *Future of the Eastern Partnership: The Polish view*, Euractiv.com, 13.05.2019, <https://www.euractiv.com/section/europe-s-east/opinion/future-of-the-eastern-partnership-the-polish-view/> [dostęp: 10.04.2020].
- Czermińska M., *Tariff Safeguard Measures of the European Union Internal Market – The Role of Common Customs Tariff*, „Zeszyty Naukowe Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego w Zielonej Górze” 2019, nr 10.
- Czermińska M., *Wspólna polityka handlowa Unii Europejskiej. Znaczenie dla ochrony jednolitego rynku wewnętrznego i międzynarodowego bezpieczeństwa ekonomicznego*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2019.
- Czermińska M., *Wspólnotowy system celny i miejsce Polski w jego strukturach po akcesji do Unii Europejskiej. Bezpieczeństwo granicznego ruchu towarowego w UE*, „Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka” 2012, nr 4.
- Decyzja Rady w sprawie podpisania, w imieniu Unii Europejskiej, oraz tymczasowego stosowania Układu o stowarzyszeniu między Unią Europejską i Europejską Współnotą Energii Atomowej oraz ich Państwami Członkowskimi, z jednej strony, a Republiką Mołdawii, z drugiej strony, COM(2014) 157 final, 2014/0087.
- European Commission, *Communication from the Commission, European Neighborhood Policy, Strategy Paper*, COM(2004) 373 final, Brussels, 12.05.2004.
- European Commission, Trade Statistics, https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/statistics/index_en.htm [dostęp: 10.04.2020].
- European Integration Index, <https://eap-csf.eu/eastern-partnership-index/> [dostęp: 15.03.2020].
- Kapuśniak T., Olejarz T., *Partnerstwo Wschodnie w kontekście stosunków Unia Europejska–Federacja Rosyjska*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej” 2010, r. 8, z. 3.
- Kłysiński K., Iwański T., Całus K., *Ukraina, Mołdawia i Białoruś wobec Partnerstwa Wschodniego*, „Analizy OSW”, 22.11.2017, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2017-11-22/ukraina-moldawia-i-bialorus-wobec-partnerstwa-wschodniego> [dostęp: 15.04.2020].
- Lustigová P., *The Place and Status of the Eastern Partnership Policy in the European External Relations Law*, [w:] *From Eastern Partnership to the Association. A Legal and Political Analysis*, ed. N. Šišková, Cambridge Scholars Publishing, Newcastle 2014.
- Partnership and Cooperation Agreement between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Republic of Azerbaijan, of the other part – Protocol on mutual assistance between authorities in customs matters – Final Act – Joint Declarations – Exchange of Letters in relation to the establishment of companies – Declaration of the French Government, OJ L 246, 17.09.1999.

Preamble of the Association Agreement between the European Union and its Member States, of the one part, and Ukraine, of the other part, OJ L 161/3, 29.05.2014.

Radomska E., *DCFTA – umowa o strefie wolnego handlu Ukrainy z Unią Europejską – szanse, zagrożenia, wyzwania*, „Kwartalnik Naukowy Uczelni Vistula” 2017, nr 2 (55).

Regulation (EC) No 1638/2006 of the European Parliament and of the Council of 24 October 2006 laying down general provisions establishing a European Neighborhood and Partnership Instrument, OJ L 310/1, 9.11.2006.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1566 z dnia 13 września 2017 r. w sprawie wprowadzenia w odniesieniu do Ukrainy tymczasowych autonomicznych środków handlowych uzupełniających koncesje handlowe dostępne na mocy układu o stowarzyszeniu, Dziennik Urzędowy UE L 254/1, 30.09.2017.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 232/2014 z dnia 11 marca 2014 r. ustanawiające Europejski Instrument Sąsiedztwa, Dziennik Urzędowy UE L 77/27, 15.03.2014.

European Eastern Partnership – political, economic and security dimension of strengthening relations with the European Union’s eastern neighbors

The accession of ten countries in 2004, followed by Romania and Bulgaria in 2007, has brought the EU closer to fragile regions in the east and south. There was a need to strengthen relations (including commercial ones) with neighbors. The European Union’s Eastern neighbors have always played a very important role in its foreign policy. The EU’s eastern policy covers not only economic but also political and security issues. Due to similar historical experience, similar problems and strong economic interconnections, partner countries are treated as one region. The purpose of the article is to show the assumptions, essence and main dimensions of the Eastern Partnership in the context of strengthening relations with the eastern neighbors of the European Union.

Key words: European Neighborhood Policy, European Eastern Partnership, Deep and Comprehensive Free Trade Area (DCFTA), Association Agreements (AA)

Europejskie Partnerstwo Wschodnie – wymiar polityczny, ekonomiczny i bezpieczeństwa zacieśniania stosunków ze wschodnimi sąsiadami Unii Europejskiej

Przystąpienie dziesięciu państw do Unii Europejskiej w 2004 r., a następnie Rumunii i Bułgarii w 2007 r., zbliżyło Wspólnotę do niestabilnych regionów na wschodzie i południu. Pojawiła się konieczność wzmocnienia relacji (w tym handlowych) z sąsiadami. Wschodni sąsiedzi Unii Europejskiej zawsze odgrywali bardzo ważną rolę w kształtowaniu jej polityki zagranicznej. Unijna polityka wschodnia obejmuje nie tylko kwestie gospodarcze, ale również polityczne i bezpieczeństwa. Ze względu na zbliżone doświadczenia historyczne, podobne problemy oraz silne wzajemne powiązania gospodarcze, państwa partnerskie traktowane są jako jeden region. Celem artykułu jest ukazanie założeń, istoty i głównych wymiarów Partnerstwa Wschodniego w kontekście wzmocnienia stosunków ze wschodnimi sąsiadami Unii Europejskiej.

Słowa kluczowe: Europejska Polityka Sąsiedztwa, Europejskie Partnerstwo Wschodnie, pogłębione i kompleksowe strefy wolnego handlu, umowy stowarzyszeniowe

Anna Bałamut

dr, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

ORCID: 0000-0001-7300-7367

PROBLEM BEZPIECZEŃSTWA ENERGETYCZNEGO POLSKI W LATACH 2015–2020

Wprowadzenie

Bezpieczeństwo w ujęciu ogólnym to stan niezagrożenia. Definicja tego problemu jest trudna do sprecyzowania, dlatego postrzega się go z różnych perspektyw¹. Ze względu na rodzaj zagrożenia wyróżnia się bezpieczeństwo: militarne, polityczne, społeczne, zdrowotne, ekonomiczne, energetyczne, klimatyczne i ochrony środowiska. Według skali powierzchniowej możemy wyodrębnić np. bezpieczeństwo globalne, regionalne, państwa i jednostki, a według źródła zagrożenia bezpieczeństwo: działania państw, organizacji, zorganizowanej grupy itp.² W wyniku takiego podziału można wskazać trzy wymiary bezpieczeństwa: podmiotowy, przedmiotowy i procesualny³.

Mówiąc o bezpieczeństwie należy podkreślić znaczenie bezpieczeństwa energetycznego. Jego cechą charakterystyczną jest zapewnienie dostaw surowców energetycznych, a w konsekwencji energii tak, aby pokryła ona zgłaszany

¹ *Bezpieczeństwo międzynarodowe. Przegląd aktualnego stanu*, red. nauk. K. Żukrowska, IU SatTAX, Warszawa 2011, s. 21.

² *Ibidem*, s. 36–37.

³ J. Kukułka, *Narodziny nowych koncepcji bezpieczeństwa*, [w:] *Bezpieczeństwo międzynarodowe w Europie Środkowej po zimnej wojnie*, red. *idem*, Scholar, Warszawa 1994, s. 40–41.

popyt⁴ – według Katarzyny Żukrowskiej w każdym czasie, w różnych formach, w wystarczającej ilości i odpowiedniej możliwej do zapłacenia cenie⁵. Na zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego ma wpływ m.in. ilość i jakość zasobów energetycznych, ich położenie geograficzne, stan infrastruktury państwa, czy też potencjał gospodarczy⁶.

Istotnym problemem państw jest nierównomierny dostęp do surowców energetycznych, wynikający z ich rozmieszczenia geograficznego. Różnorodność potrzeb konsumpcyjnych państw wpływa zatem na charakter i zróżnicowanie powyższego podziału. W związku z tym z bezpieczeństwem energetycznym związana jest strategia energetyczna, która ma zapewniać pewną stabilność dostaw. W Polsce były to m.in. strategia do 2025 r.⁷, a potem do 2030 r.⁸ W opracowaniu pozostaje nadal dokument do 2040 r., co rodzi obawę o brak ciągłości działań.

Celem artykułu jest m.in. określenie problemów, z jakimi Polska boryka się w aspekcie kreowania bezpieczeństwa energetycznego, wskazanie obecnego stanu inwestycji energetycznych oraz ocena ich przydatności w ramach podnoszenia poziomu bezpieczeństwa. Na potrzeby niniejszego opracowania można zatem postawić hipotezę, że na powodzenie inwestycji w sektorze energetycznym w Polsce wpływa otrzymanie przez niego wsparcia ze strony rządu.

Artykuł został podzielony na trzy części. Pierwsza pokazuje kierunki rozwoju głównych inwestycji z perspektywy politycznej, w której istotą jest analiza podjętych przez rząd decyzji. Część druga wskazuje, jakie inwestycje w Polsce zrealizowano przez ostatnie 4–5 lat, a trzecia ma na celu ukazanie problemów będących przedmiotem dyskusji ekspertów, naukowców czy też polityków. Dodatkowo prezentuje ona aspekt wpływu relacji unijnych na decyzje polityczne poszczególnych państw członkowskich Unii Europejskiej. Wskazuje, że podejmowanie decyzji to proces złożony, a realizacja działań w sektorze energii nie może być rozpatrywana wyłącznie w perspektywie krótkookresowej.

W artykule wykorzystano metodę analizy zawartości dokumentów rządowych oraz międzynarodowych, komunikatów prasowych czy stron internetowych. Zastosowane zostały również metody empiryczne, tj. obserwacja (poznanie zjawiska za pomocą publikacji rządowych, testów prasowych), opis (będący wynikiem obserwacji) oraz metody ogólnologiczne – analiza, synteza, indukcja (przejście wniosków ogólnych na podstawie przesłanek szczegółowych)

⁴ *Bezpieczeństwo międzynarodowe; Teoria i praktyka*, red. nauk. K. Żukrowska, M. Grącik, Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa 2006, s. 122.

⁵ K. Żukrowska, *Bezpieczeństwo energetyczne*, [w:] *Bezpieczeństwo międzynarodowe. Przegląd...*, op. cit., s. 401.

⁶ B. Moło, *Rozwiązywanie problemów globalnych na przykładzie ochrony środowiska*, [w:] *Bezpieczeństwo międzynarodowe w XXI wieku; Wybrane problemy*, red. nauk. E. Cziomer, Krakowskie Towarzystwo Edukacyjne – Oficyna Wydawnicza AFM, Kraków 2010, s. 184–185.

⁷ *Polityka energetyczna Polski do 2025 roku*, Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Warszawa 2005.

⁸ *Polityka energetyczna Polski do 2030 roku*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2009.

i dedukcja (na podstawie ogólnych przesłanek powstają wnioski szczegółowe). W artykule wykorzystano zarówno źródła pierwotne, jak i monografie, publikacje zbiorowe, artykuły oraz publikacje zamieszczane na stronach internetowych poszczególnych ministerstw, organizacji, podmiotów, itp.

Strategia bezpieczeństwa energetycznego Polski w latach 2015–2020 – kluczowe decyzje rządowe

Zapewnienie nieprzerwanych dostaw energii, w tym surowców energetycznych, to wyzwanie dla bezpieczeństwa państw w XXI w. Problem ten dotyczy zarówno wymiaru politycznego, ekonomicznego, jak i np. społecznego. Nie ma jednej definicji bezpieczeństwa energetycznego uznawanego przez wszystkie państwa, co pokazuje, jak wielką trudnością jest utrzymanie stabilnego rynku energii w perspektywie krótko- i długookresowej. Polska nie jest samowystarczalna energetycznie, co znacząco obniża kwestię bezpieczeństwa energetycznego państwa. Stabilność miały gwarantować m.in. takie dokumenty jak Polityka energetyczna Polski do roku 2025 czy 2030, w których istotną rolę przypisywano sektorowi węgla kamiennego i brunatnego, ale też wskazywano na potrzebę rozwoju odnawialnych źródeł energii (OZE).

W Polsce w ostatnich latach nastąpiły zmiany w kwestii podmiotów zajmujących się kreowaniem polityki bezpieczeństwa energetycznego. 19 listopada 2019 r. zmieniono Ministerstwo Energii na Ministerstwo Aktywów Państwowych. Nowy podmiot ma być odpowiedzialny za gospodarkę złożami kopalin oraz energię.

Polski sektor energii boryka się od wielu lat z licznymi trudnościami. Przykładem może być sektor węgla kamiennego, który miał być filarem gospodarki, jednak widoczny jest brak rentowności w tym zakresie oraz kwestie związane z unijną polityką, która promuje rozwiązania przyjazne środowisku, jak np. pozyskanie energii ze słońca, wiatru czy wody. Problemem są również związki zawodowe, które znacznie utrudniają podejmowanie radykalnych decyzji przez rządy. W 2017 r. obserwowany był wzrost zatrudnienia w górnictwie. Wynikiem takiej sytuacji były m.in. trudne warunki geologiczne oraz inwestycje – np. kopalnia Bogdanka zwiększyła wydobycie surowca, z uwagi na rosnące ceny węgla⁹.

Problemem jest też brak zlecania pewnych działań związanych z wydobyciem wyspecjalizowanym firmom zewnętrznym, często podmioty muszą ponosić wysokie koszty za wykorzystanie własnych zasobów (przestarzały sprzęt, technologia). Natomiast w 2019 r. Polska importowała węgiel z Rosji, Australii,

⁹ Więcej informacji na oficjalnej stronie Organizacji Międzyzakładowej NSZZ „Solidarność” Lubelski Węgiel ”Bogdanka” S.A., <https://www.solidarnosc-bogdanka.pl> [dostęp: 22.03.2020].

Kolumbii, Stanów Zjednoczonych, Kazachstanu czy Mozambiku (z uwagi na węgiel koksujący potrzebny do produkcji stali do turbin wiatrowych). Import wzbudził zainteresowanie, a zarazem sprzeciw organizacji ekologicznej Greenpeace, która namalowała na burcie statku następujące stwierdzenie: „węgiel stop”¹⁰.

Warto podkreślić, że projekt Polityki Energetycznej Polski do 2040 r. zakłada, że Polska powinna opierać swoją gospodarkę na węglu, a dokument *Krajowy plan na rzecz energii i klimatu na lata 2021–2030*¹¹, że istotne jest systematyczne zmniejszanie udziału węgla w ogólnym bilansie energetycznym. Według ministra Piotra Naimskiego „wysłużone elektrownie węglowe w Polsce będą w dużej mierze zastępowane gazem, a elektrownie gazowe są nam potrzebne [...]”¹². Tutaj rozwiązaniem ma być gaz, co powoduje, że np. Kozienice zobowiązały się od 2029 r. na wycofywanie bloków węglowych; podobnie ma być w Elektrowni Dolna Odra (od 2023 r.)¹³. Kontrowersje budzi również inwestycja bloku C w elektrowni Ostrołęka. Po pierwsze oparta jest ona na węglu kamiennym, a po drugie, są inne bloki, które mogą pokrywać zapotrzebowanie – w Jaworznie, Opolu, Kozienicach oraz w Elektrowni Turów. W lutym 2020 r. ze strony rządu padły zapewnienia o powstaniu elektrowni (wicepremier Jacek Sasin: „Na pewno mogę uspokoić mieszkańców Ostrołęki i regionu ostrołęckiego. Ta elektrownia powstanie”¹⁴), ale mimo to spółki Enea i Energa zawiesiły inwestycje na 90 dni¹⁵.

Koniec 2019 r. i początek 2020 r. przyniosły problem związany z zaleganiem polskiego węgla na składach węglowych. Był to wynik m.in. wzmożonego importu, kreowanego np. przez tańszą cenę surowca oferowanego na rynkach zewnętrznych. Drugim problemem było niewywiązywanie się polskich elektrowni z obowiązku zakupu u polskich dostawców. Górnicy w liście do Premiera Mateusza Morawieckiego alarmowali, że „Na zwałach kopalni Rydułtowy leży ok. 20 tys. ton, a [...] przy dziennej produkcji 8 tys. ton, która w całości idzie na zwały, kopalnia za kilka dni stanie. Podobna jest sytuacja w innych kopalniach

¹⁰ Więcej informacji na oficjalnej stronie Greenpeace Polska, <https://www.greenpeace.org/poland/> [dostęp: 22.03.2020].

¹¹ *Krajowy plan na rzecz energii i klimatu na lata 2021–2030. Założenia i cele oraz polityki i działania*, Ministerstwo Aktywów Państwowych, Warszawa 2019.

¹² B. Derski, *Elektrownie spaliły o 3 mln ton węgla mniej. Przyszłość polskiego górnictwa krótsza niż sądzono*, OKO.press, 15.02.2020, <https://oko.press/elektrownie-spalily-o-3-mln-ton-węgla-mniej-przyszlosc-polskiego-gornictwa-krrotsza-niz-sadzono/> [dostęp: 25.03.2020].

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ *Minister Sasin zapewnia, że Ostrołęka C powstanie. „Nie dyskutujemy o tym, czy ją zarzucić”*, Business Insider Polska, 17.02.2020, <https://businessinsider.com.pl/wiadomosci/minister-sasin-zapewnia-ze-ostroleka-c-powstanie/7764q47> [dostęp: 25.03.2020].

¹⁵ *Budowa Ostrołęki C. Znamy termin zakończenia analiz*, TVN24, 24.02.2020, <https://tvn24bis.pl/z-kraju,74/budowa-ostroleki-c-analizy-dotyczace-elektrowni-zakoncza-sie-7-maja,1006246.html> [dostęp: 25.03.2020].

ROW [...]”¹⁶. W połowie lutego przed biurem poselskim premiera Morawieckiego w Katowicach przedstawiciele związków zawodowych wysypali worek z węglem. Ten symboliczny gest miał jeszcze raz zwrócić uwagę na problemy Polskiej Grupy Górniczej (PGG)¹⁷. Wpływ na mniejsze zapotrzebowanie na węgiel miała również bardzo łagodna zima, a co za tym idzie mniejszy popyt ze strony odbiorców oraz rosnący udział fotowoltaiki w rynku energii (która osiągnęła 1 GW mocy). Według wiceministra Adam Gawędy rozwiązaniem miało być utworzenie centralnego magazynu, do którego węgiel mógłby zostać przetransportowany. Obecna, trudna sytuacja w górnictwie przypomina tę z lat 2014–2015, która doprowadziła w 2016 r. do zamknięcia kopalni (z 11 powstało 5¹⁸) oraz utworzenia PGG¹⁹. Po raz kolejny rodzi się obawa o płynność finansową sektora i jego przyszłość dla kreowania bezpieczeństwa energetycznego Polski.

W przypadku sektora OZE znaczenie miał rok 2015, kiedy to uchwalono poprawkę prosumencką do ustawy o OZE (nazywanej też poprawką Bramory od nazwiska posła PSL Artura Bramory). Według ustawy podmioty, które zainstalują system fotowoltaiczny o mocy 10 KW będą mogły korzystać ze stałej ceny²⁰. Co roku Instytut Energetyki Odnawialnej publikuje raport w którym analizuje inwestycje na rynku fotowoltaiki w Polsce (np. *Rynek Fotowoltaiki w Polsce 2019*). Pod koniec 2018 r. moc jaka została z nich uzyskana wyniosła ok. 500 MW mocy, a w połowie 2019 700 MW. Zainteresowaniem cieszą się mikroinstalacje fotowoltaiczne zakładane głównie przez gospodarstwa domowe oraz przedsiębiorstwa. Obecnie uważa się, że fotowoltaika ma stanowić jeden z filarów dla rynku OZE w Polsce²¹. Wsparciem ma być rządowy program Mój Prąd uruchomiony w lipcu 2019 r., w ramach którego można skorzystać z pomocy specjalisty i dotacji w kwocie 5 tys. zł. Dodatkowo na rynku znaczącą rolę odgrywają obecnie:

- klastry energii – pojęcie wprowadzone w 2016 r.; jest to porozumienie w celu poprawy lokalnego bezpieczeństwa energetycznego, które dotyczy osób fizycznych, jednostek naukowych i instytutów badawczych czy też

¹⁶ T. Czoik, *Związkowcy do premiera Morawieckiego: Sytuacja katastrofalna. Zablokujemy pociągi z węglem na granicy*, „Gazeta Wyborcza. Katowice”, 9.01.2020, <https://katowice.wyborcza.pl/katowice/7,35063,25579673,zwiazkowcy-kopalnie-uginaja-sie-pod-zwalami-wegla.html> [dostęp: 25.03.2020].

¹⁷ Idem, *Górnicy związkowcy wysypali węgiel pod biurem Mateusza Morawieckiego w Katowicach*, „Gazeta Wyborcza. Katowice”, 17.02.2020, <https://katowice.wyborcza.pl/katowice/7,35063,25703306,gornicy-zwiazkowcy-odwiedzili-biuro-mateusz-morawieckiego-w.html> [dostęp: 25.03.2020].

¹⁸ Więcej informacji na stronie Polskiej Grupy Górniczej, <https://www.pgg.pl/> [dostęp: 25.03.2020].

¹⁹ R. Zasuń, *Górnictwo czeka na majowe wybory*, WysokieNapiecie.pl, 27.01.2020, <https://wysokienapiecie.pl/26041-gornictwo-czeka-na-majowe-wybory/> [dostęp: 25.03.2020].

²⁰ Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii, Dz.U. 2015 poz. 478.

²¹ *Rynek fotowoltaiki w Polsce 2019*, Instytut Energetyki Odnawialnej, Warszawa 2019.

jednostek samorządu terytorialnego w ramach wytwarzania i dystrybucji energii odnawialnej²²;

- spółdzielnie energetyczne – ich działalność opiera się na wytwarzaniu energii elektrycznej, biogazu lub ciepła;
- prosumenci – to odbiorcy końcowi, wytwarzający energię w mikroinstalacjach (ze źródeł odnawialnych), przez co dokonują oni zakupu energii elektrycznej na podstawie tzw. umowy kompleksowej²³.

Drugim wsparciem dla OZE w Polsce miał być rozwój farm wiatrowych, jednak tzw. ustawa odległościowa znacząco ograniczyła ten sektor. Duże kontrowersje wzbudził zapis o odległości wiatraków od budynków mieszkalnych (10-krotność wysokości z wirnikiem i łopatami, tj. ok. 1,5–2 km)²⁴. Pomimo trudności prawnych według szacunków Instytutu Energetyki Odnawialnej na terenie Polski można wskazać 570 projektów wiatrowych o mocy ponad 8 GW, wśród których 90% ma już zawarte tzw. umowy na przyłączenie²⁵. Ekspertki wskazują, że nie należy się cieszyć, gdyż wliczane są tu projekty nieposiadające zezwolenia na budowę. Dodatkowo ustawa nie pozwala na zastosowanie nowoczesnych rozwiązań i montowanie nowych turbin. Jeżeli to się nie zmieni, trudno będzie mówić o zapewnieniu bezpieczeństwa energetycznego Polski na tej płaszczyźnie. Wsparciem ma być budowanie farm wiatrowych na Bałtyku. Działania w wyłącznej strefie ekonomicznej planują podjąć: Polenergia, PGE Baltica, Baltic Trade Invest, PKN Orlen – Baltic Power, EDPR, Grupa BALTEX. W przyszłości ma to dać 77 tys. miejsc pracy, ok. 60 mld zł wartości dodanej do PKB i 15 mld zł wpływów z tytułu podatków CIT i VAT²⁶. Jak na razie prace jeszcze się nie rozpoczęły, więc nie można mówić o pełnej realizacji projektu.

Strategia rządowa ostatnich lat w ramach poprawy bezpieczeństwa energetycznego Polski to również dywersyfikacja kierunków dostaw gazu, tj. Baltic Pipe, który ma połączyć Polskę, Norwegię oraz Danię²⁷. Projekt nie jest nową ideą, pojawiał się już kilkakrotnie w strategiach proponowanych przez poszczególne rządy, np. w 2001 oraz 2007 r. Projekt Baltic Pipe wpisuje się w koncepcję Korytarza Północ–Południe oraz Baltic Energy Market Interconnection

²² Więcej informacji o klastrach energii na stronie Ministerstwa Aktywów Państwowych, <https://www.gov.pl/web/aktywa-panstwowe/co-robimy-energetyka-odnawialna-i-rozproszona-klastry-energii> [dostęp: 22.03.2020].

²³ Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2019 poz. 1524.

²⁴ Ustawa z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych, Dz.U. 2016 poz. 961.

²⁵ Więcej informacji na stronie Instytutu Energetyki Odnawialnej, <https://www.ieo.pl/pl> [dostęp: 22.03.2020].

²⁶ *Przyszłość morskiej energetyki wiatrowej. Raport*, Polskie Stowarzyszenie Energetyki Wiatrowej, Gdańsk, Maj 2019.

²⁷ Więcej informacji na stronie projektu Baltic Pipe Project, <https://www.baltic-pipe.eu/pl> [dostęp: 22.03.2020].

Plan (BEMIP), dzięki czemu jako projekt o znaczeniu wspólnotowym jest dofinansowywany środkami UE. Zakładana przepustowość gazociągu ma wynosić 10 mld m³ rocznie. Realizacja projektu przewidziana jest na 2022 r. Wydarzenie to zbiega się w czasie z rezygnacją przez Polskę w 2019 r. z dostaw gazu w ramach kontraktu jamalskiego. Dostawy są przewidziane, ale na zasadzie zapewnienia potrzeb zgłaszanych przez stronę polską. PGNiG zobowiązało się do pokrycia potrzeb krajowych gazu w 2023 r. o wysokości 24 mld m³.

Dodatkowo w ramach inwestycji w sektorze gazu ziemnego, Gaz-System w ostatnich latach wprowadził następujące udogodnienia:

- gazociąg Rembelszczyzna–Gustorzyn oraz Lasów–Jeleniów, który powstał w ramach projektu Modernizacja systemu przesyłowego na Dolnym Śląsku w celu poprawy jego funkcjonalności oraz optymalnego wykorzystania połączenia Polska–Niemcy;
- gazociąg wysokiego ciśnienia relacji Szczecin–Gdańsk;
- gazociąg wysokiego ciśnienia relacji Szczecin–Łwówek²⁸.

Na stronach rządowych można znaleźć zapis, że budowa elektrowni jądrowej w Polsce to inwestycja strategiczna dla zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego państwa²⁹. Obecnie nie ma podanego harmonogramu pracy. Jest to zapewne wynikiem wcześniejszych problemów związanych z realizacją inwestycji. Pierwotnie Program Polskiej Energetyki Jądrowej (PPEJ) został opracowany już w 2010 r., jednak do dnia dzisiejszego nie doszło do finalizacji przedsięwzięcia. W 2019 r. rząd stał na stanowisku realizacji inwestycji; według pełnomocnika rządu ds. strategicznej infrastruktury energetycznej Piotra Naimskiego „projekt zakłada budowę w ciągu 20 lat sześciu reaktorów jądrowych dla energetyki [...]”³⁰. Z jednej strony widoczna jest potrzeba budowy elektrowni jądrowej w Polsce, jako alternatyw dla węgla kamiennego i limitów CO₂, a z drugiej – pojawiają się dylematy finansowe. W latach 2010–2017 spółka PGE EJ 1 pochłonięła ok. 372 mln zł (w tym inwestycje to 219 mln zł, a wydatki 153 mln zł). Kontynuacja całego programu jądrowego szacowana jest na ok. 100–135 mld zł. Wysokość kosztów rodzi obawy o zasadność inwestycji. Problem stanowi również odraczanie terminów realizacji poszczególnych etapów w czasie. Fakt ten powoduje, że w obecnej sytuacji Polska nie może liczyć na powyższe źródło pozyskania energii i powinna szukać alternatywnych rozwiązań.

Wymienione przykłady kreowania bezpieczeństwa energetycznego Polski pokazują trendy, którymi są: brak kontynuacji działań, brak spójności

²⁸ Więcej informacji na stronie Gaz-System, <https://www.gaz-system.pl> [dostęp: 22.03.2020].

²⁹ Więcej informacji na stronie Ministerstwa Aktywów Państwowych, <https://www.gov.pl> [dostęp: 22.03.2020].

³⁰ TE, *Gdzie powstanie polska elektrownia atomowa? Bierzemy pod uwagę wybrzeże*, wnp. pl, 6.09.2019, <https://www.wnp.pl/budownictwo/gdzie-powstanie-polska-elektrownia-atomowa-bierzemy-pod-uwage-wybrzeze,352526.html> [dostęp: 22.03.2020].

między poszczególnymi sektorami i trudności z finalizacją inwestycji, co przekłada się na obecną sytuację stagnacji. Można wskazać wiele scenariuszy dla jej rozwiązania, ale na uwagę zasługują dwa skrajne. Po pierwsze problemy związane z niestabilnością rynku będą się nawarstwiać prowadząc do całkowitego załamania (brak inwestycji, przestarzała technologia, wysokie koszty produkcji energii, wysoka cena dla odbiorcy finalnego, trudności z pokryciem zapotrzebowania, itp.) Po drugie – nastąpi zmiana trendów panujących na rynku, co pozwoli na pełny jego rozwój (nowoczesne inwestycje, popyt pokryty energią z własnych źródeł, stabilność i przewidywalność trendów, umiejętność szybkiego dostosowania się do zmian na rynku).

Inwestycje energetyczne w Polsce w latach 2015–2020

W części pierwszej omówiono główne inwestycje w sektorze energetycznym, których uzupełnieniem jest tabela 1, porządkująca inwestycje o mniejszej skali, ale o istotnym znaczeniu dla bezpieczeństwa energetycznego Polski. Zastosowano podział na województwa w celu uszeregowania i pokazania działalności w poszczególnych regionach.

Tabela 1. Inwestycje energetyczne w Polsce w latach 2015–2020, podział według województw

Województwo	Rodzaj inwestycji	Inwestor, wykorzystywany surowiec, lata	Dane techniczne
pomorskie	Podziemny Magazyn Gazu Kosakowo	PGNiG S.A., magazyn gazu wysokometanowego, 2007–2022	o pojemności czynnej 239,40 mln m ³
pomorskie	Elektrownia Północ	Kulczyk Investments, Polenergia, węgiel kamienny, 2011–obecnie	2x800 MW
zachodniopomorskie	Terminal LNG w Świnoujściu	Polskie LNG S.A., magazyny skroplonego gazu, 2009–2016	przepustowość od 5 do 7,5 mld m ³ rocznie
zachodniopomorskie	Elektrownia Pomorzany	PGE GiEK S.A., gaz, 2011–2024	o mocy 662 MW
kujawsko-pomorskie	Elektrociepłownia Bydgoszcz	PGE GiEK S.A., gaz, 2012–2027	o mocy 400 MW
kujawsko-pomorskie	Elektrownia Sierzewo	Energa Invest, woda, 2012–2025	o mocy 80 MW
mazowieckie	Elektrownia Ostrołęka	Energa, ENEA wytwarzanie, węgiel kamienny, 2011–2023/2024	o mocy 1000 MW
mazowieckie	Kotłownia szczytowo-rezerwowa gazowa w EC Żerań	PGNiG TERMIKA, gaz, 2013–2022	o mocy 390 MWt
świętokrzyskie	Biogazownia i bioelektrownia w Starachowicach	Spółka Bioelektrownie Świętokrzyskie, biogaz, 2013–2017	o łącznej mocy 10 MW
wielkopolskie	Zespół Elektrowni Pątnów Adamów Konin SA	węgiel brunatny, biomasa, 2012–obecnie	o mocy cieplnej ok. 2500 MW

Województwo	Rodzaj inwestycji	Inwestor, wykorzystywany surowiec, lata	Dane techniczne
łódzkie	Stacja elektroenergetyczna Pabianice	PSE S.A., energia elektryczna, 2013–2018	o napięciu 110 kV
lubelskie	Elektrownia Puławy	Grupa Azoty Zakłady Azotowe Puławy S.A, węgiel kamienny, 2012–2019	o mocy cieplnej 240 MWt
lubelskie	Elektrownia w Lublinie	Megatemp EC-Lublin Sp. z o.o., biomasa, 2013–2021	o mocy 40 MWt
lubelskie	Spółdzielnia energetyczna k. Zamościa	Bio Power Sp. z o.o, biomasa, 2017–2025	ok. 15 biogazowni rolniczych, każda o mocy 0,5–1 MW
dolnośląskie	Elektrownia Turów blok 11	PGE, węgiel brunatny, 2012–2020	o mocy 460 MW
opolskie	Elektrownia Opole bloki 5 i 6	PGE, węgiel kamienny, 2014–2019	o mocy 900 MW
opolskie	Rozbudowa rozdzielni Groszowice	PSE S.A., energia elektryczna, 2013–2017	o napięciu 220 kV
śląskie	Elektrownia Jaworzno	Tauron Wytwarzanie S.A., węgiel kamienny, 2014–2019	o mocy 910 MW
śląskie	Elektrownia Rybnik	PGE Energia Ciepła S.A węgiel kamienny, 2013–2018	o mocy 900 MW
śląskie	Elektrociepłownia Zabrze	Fortum Power and Heat Polska Sp. z o.o, węgiel kamienny, 2015–2018	o mocy cieplnej 145 MWt
śląskie	Elektrownia Łagisza	TAURON, węgiel kamienny, 2014–2019	o mocy cieplnej 266 MWt
śląskie	Rozbudowa i modernizacja stacji Byczyna	PSE S.A., 2013–2018	o napięciu 400 kV
małopolskie	Rozbudowa i modernizacja stacji elektroenergetycznej Skawina	PSE S.A., 2013–2018	o napięciu 400 kV

*Brak danych wynika z fazy realizacji projektu

Źródło: opracowanie własne na podstawie oficjalnej strony Inwestycji Energetycznych, <http://inwestycjeenergetyczne.itc.pw.edu.pl> oraz strony Zespołu Elektrowni Pątnów – Adamów – Konin, <https://www.zepak.com.pl/pl/> [dostęp: 14.06.2020].

Reasumując dane z tabeli 1, należy podkreślić, że pomimo działań na kilku płaszczyznach inwestycji nie jest dużo i najczęściej były realizowane projekty, które zostały zainicjowane przed 2015 r. Nowych inwestycji jest kilka, a i tak pojawia się szereg pytań o ich zasadność, np. odnośnie elektrowni opartych na węglu. Powstaje zatem pytanie, czy Polska może sobie pozwolić na taki przestój, czy raczej powinna motywować podmioty do inwestowania w branżę energetyczną. Odpowiedź może dać porównanie miksu energetycznego w Polsce z 2015 i 2019 r. (co obrazuje tabela 2).

Tabela 2. Produkcja energii elektrycznej w Polsce w 2015 i 2019 r. – porównanie

Struktura miks energetycznego	2015	2019	2040 prognozy
OZE	8,7%	12,7%	33%
węgiel kamienny	50%	47,8%	22%
węgiel brunatny	31,5%	29,0%	
paliwa gazowe i przemysłowe	9,8%	10,5%	13%
atom			17%
kogeneracja			15%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: R. Szczerbowski, B. Ceran, *Polityka energetyczna Polski w aspekcie wyzwań XXI wieku*, „Polityka Energetyczna” 2017, t. 20, z. 3, s. 17–28; *Polityka energetyczna Polski do 2025 roku*, Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Warszawa 2005; *Polityka energetyczna Polski do 2030 roku*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2009; *Polityka energetyczna Polski do 2040 roku*, Ministerstwo Energii, Warszawa 2019 oraz informacji publikowanych na stronie Ministerstwa Aktywów Państwowych.

Dylematy bezpieczeństwa energetycznego Polski

Strategia bezpieczeństwa energetycznego Polski jest ściśle zdeterminowana przez decyzje Unii Europejskiej, ponieważ to one wskazują kierunek przyszłych działań. Państwa europejskie posiadają wprawdzie samodzielność decyzji w sprawie kształtowania polityki energetycznej oraz miksów energetycznych, jednak muszą dostosowywać się do unijnych wytycznych. Wspólne decydowanie z jednej strony ułatwia sposób prowadzenia działalności, ale z drugiej strony – potrzeby, możliwości i korzyści są różnorodne dla każdego z członków. Wynika to z wielu czynników, np. kwestii posiadanych przez państwo surowców energetycznych, sposobu ich wykorzystania i zastosowania, współpracy na arenie międzynarodowej, kwestii zdeterminowania rynku energetycznego przez decyzje polityczne, co ma wpływ na systemy wsparcia.

Wytyczne UE w sprawie zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego są jasno sprecyzowane. Główną rolę odgrywają rozwiązania niskoemisyjne, przyjazne dla środowiska i takie projekty są dotowane środkami unijnymi. W listopadzie 2018 r. UE przedstawiła strategię do 2050 r. opartą na tzw. neutralności klimatycznej – poziom emisji CO₂ ma być na poziomie takim, w jakim stopniu dwutlenek węgla jest pochłaniany. Podkreślono również, że do 2030 r. emisja CO₂ powinna być już zmniejszona o 45%. Wytyczne te są zgodne z postanowieniami, które padły na szczycie w Paryżu (w grudniu 2015 r. postanowiono utrzymać wzrost średniej temperatury na świecie na poziomie niższym niż 2°C)³¹. W 2018 r. miał miejsce szczyt klimatyczny w Katowicach, który został oceniony bardzo pozytywnie przez stronę Polską. Wskazano, że spotkanie dało podstawy

³¹ Energia. Inwestycje w zrównoważoną przyszłość energetyczną Europy, Unia Europejska, https://europa.eu/european-union/topics/energy_pl [dostęp: 22.03.2020].

do realizacji postanowień paryskich – tzw. mapa drogowa. Kolejny szczyt klimatyczny, który miał miejsce w Madrycie (COP25) również nie przyniósł szczegółowych rozwiązań dla polityki klimatycznej, ponieważ wszelkie decyzje odłożono w czasie na kolejny rok. Wskazywano wprawdzie na chęć jednoczenia się miast i regionów, ale nie odniesiono się do pełnego wdrażania tzw. porozumienia paryskiego³².

Restrykcyjna polityka UE w ramach ograniczenia emisji CO₂ od wielu lat rodzi spore trudności dla polskiego rynku energii elektrycznej opartego głównie na węglu kamiennym. Sektor wymaga modernizacji – dywersyfikacji kierunków i źródeł pozyskania energii, ale mimo to zmiany, które mają miejsce na rynku nie wystarczają zarówno w perspektywie krótko, jak i długookresowej. W ostatnich latach nie występowały np. blackouty, ale to nie znaczy, że branża energetyczna nie wymaga zmian. Podmioty i infrastruktura potrzebują nowoczesnych rozwiązań i koncepcji działań. Istotą jest również obserwowanie rynków zewnętrznych i trendów tam panujących. Przykładem może być zamrożenie cen prądu, mające miejsce w Polsce pod koniec 2019 r. oraz tzw. ustawa prądowa³³ (pomoc ze strony rządu) i wpływ decyzji unijnych niosących podwyżki od początku 2020 r. Tutaj pojawiła się inicjatywa rekompensat, możliwość składania wniosków będzie otwarta do końca 2020 r. Problem może powrócić w styczniu 2021 r., kiedy wejdzie w życie dyrektywa unijna (2019/944) w sprawie wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej³⁴. W ramach niej dostawcy energii będą mogli sami decydować, po jakiej cenie dostarczają swój produkt, co znacząco może wpłynąć na ceny prądu w przyszłości. Dodatkowo w październiku 2020 r. wejdzie w życie ustawa o tzw. rynku mocy (rozdział 3), zgodnie z którą każdemu do rachunku zostanie dopisana tzw. opłata mocowa, tj. składka na utrzymywanie elektrowni węglowych³⁵.

Prezes WB Group Piotr Wojciechowski w rozmowie z BiznesAlert.pl. podkreślił, że potencjałem polskiej energetyki mogą być inteligentne sieci elektroenergetyczne, jednak otoczenie prawne w sprawie realizacji inwestycji nadal jest niejasne. Dodatkowo brakuje stanowiska rządowego w tej sprawie, co może powodować trudności z przesyłem energii oraz surowców³⁶.

³² COP 25: miasta i regiony jednoczą się, by pobudzić do działania w dziedzinie klimatu, Europejski Komitet Regionów, 19.12.2019, <https://cor.europa.eu/pl/news/Pages/cop25-cities-and-regions-show-unity-to-boost-climate-action-.aspx> [dostęp: 22.03.2020].

³³ Ustawa z dnia 13 czerwca 2019 r. zmieniająca ustawę o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw, ustawę o efektywności energetycznej oraz ustawę o biokomponentach i biopaliwach ciekłych, Dz.U. 2019 poz. 1210.

³⁴ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/944 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej oraz zmieniająca dyrektywę 2012/27/UE, Dziennik Urzędowy UE L 158/125, 14.06.2019.

³⁵ Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o rynku mocy, Dz.U. 2018 poz. 9.

³⁶ M. Marszałkowski, *Energetyka przyszłości potrzebuje nowych technologii. Wywiad z Piotrem Wojciechowskim*, BiznesAlert.pl, 13.03.2020, <https://biznesalert.pl/energetyka-rozwoj-technologie-grupa-wb-polska-bezpieczenstwo/> [dostęp: 25.03.2020].

Grzegorz Tobiszowski, poseł do Parlamentu Europejskiego i były wiceminister energii, zwraca uwagę na rolę kopalń w polskiej gospodarce. Ich zamykanie jest rzeczą naturalną z uwagi na kończące się złoża, np. Kopalnia Piekary zamknięta 31 stycznia 2020 r. Znaczenia nabierają tereny po kopalniach, które wymagają dookreślenia ich przyszłego celu oraz pewnej restrukturyzacji. W przyszłości mogą być miejscami pracy dla wielu osób. Wyzwaniem dla polskiego górnictwa jest zatem określenie, w które kopalnie można inwestować, a które wymagają zmian i wykorzystania w innym obszarze jako teren do inwestycji³⁷.

W przypadku rynku ropy w 2019 r. większość surowca sprowadzana była z Rosji, co jest rzeczą naturalną z uwagi na wieloletnią współpracę. Dodatkowo widoczny jest wzrost dostaw z Arabii Saudyjskiej do ok. 15%, a także z Nigerii – 7%, Wielkiej Brytanii – 5% oraz Kazachstanu i Norwegii po ok. 3%. Według Polskiego Instytutu Ekonomicznego własne złoża ropy stanowią jedynie 3%³⁸. Sytuacja ta wymusza zależność importową oraz znacząco podnosi ryzyko dostaw.

Według Michała Perzyńskiego eksperta BiznesAlert.pl. „w Polsce energetyka wiatrowa konkuruje z energetyką słoneczną, która przeżywa prawdziwy renesans [...]”³⁹. Natomiast w przypadku energetyki jądrowej nadal nie ma podjętych strategicznych decyzji. Najważniejsze jest wskazanie partnera strategicznego (zagranicznego). Rozważania kręcą się obecnie wokół trzech państw: Francji, Japonii i USA. Pojawia się tutaj dodatkowy problem – nie jest to tylko współpraca ekonomiczna, ale również i polityczna.

Podsumowanie

Reasumując powyższe rozważania można wskazać przykładowe trudności i wyzwania dla zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego Polski:

- nierentowność kopalń, wysokie koszty wydobycia i utrzymania pracowników, trudności negocjacyjne wynikające z silnego lobby związków zawodowych, zaleganie węgla na zwałach kopalń oraz import tańszego surowca np. z Rosji;

³⁷ D. Ciepiela, *Grzegorz Tobiszowski: musimy określić, które inwestycje w górnictwie są opłacalne*, wnp.pl, 23.03.2020, <https://www.wnp.pl/gornictwo/grzegorz-tobiszowski-musimy-okreslic-ktore-inwestycje-w-gornictwie-sa-oplaczalne,380516.html> [dostęp: 25.03.2020].

³⁸ Więcej informacji na stronie Polskiego Instytutu Ekonomicznego, <http://pie.net.pl> [dostęp: 22.03.2020].

³⁹ *Ekspert: budowa elektrowni atomowej wymaga partnera zagranicznego. Z Michałem Perzyńskim rozmawia Antoni Trzmiel*, Polskie Radio, 12.02.2020, <https://www.polskieradio24.pl/130/5925/Artykul/2454126,Ekspert-budowa-elektrowni-atomowej-wymaga-partnera-zagranicznego> [dostęp: 25.03.2020].

- w ramach rozbudowy infrastruktury gazowej – Baltic Pipe – nowy korytarz w zakresie dywersyfikacji kierunków dostaw, wypowiedzenie kontraktu jamalskiego (do 2022 r., po tym czasie negocjowanie dostaw), rozbudowa infrastruktury przygranicznej, budowa magazynów gazu (realizacja projektów wieloletnich), realizowanie dostaw w ramach gazoportu (gaz skroplony);
- w przypadku dostaw ropy naftowej do Polski zależność importowa od monopolisty dostaw, tj. Rosji;
- budowa elektrowni atomowej – obecnie brak działań; budowa jest przedmiotem dyskusji politycznych i strategii na lata 2030–2040;
- zbyt mała liczba inwestycji w ramach OZE, budowa farm wiatrowych na lądzie oraz w polskiej części Morza Bałtyckiego (etap uzyskiwania koncesji), promowanie wykorzystania energii słonecznej – panele słoneczne oraz fotowoltaika. Idea skierowana została na prosumenta oraz klastry energetyczne jako istotny element dla zapewnienia ciągłości dostaw energii. Pomimo inwestycji udział OZE w miksie energetycznym nadal jest mały, a wytyczne unijne w tym zakresie nie zostały spełnione (15% w 2020 r.);
- brak samodzielności energetycznej oraz oparcie miksu energetycznego na paliwach kopalnych przekłada się na ceny energii.

Cele artykułu, tj. wskazanie problemów, z jakimi Polska boryka się w aspekcie kreowania bezpieczeństwa energetycznego w latach 2015–2020 oraz zaprezentowanie obecnego stanu inwestycji energetycznych i ocena ich przydatności w ramach podnoszenia poziomu bezpieczeństwa, zostały osiągnięte. Postawiona we wstępie hipoteza znalazła swoje potwierdzenie. Omówione powyżej przykłady potwierdzają, że na powodzenie inwestycji w sektorze energetycznym w Polsce wpływa otrzymane przez niego wsparcie ze strony rządu, np. wsparcie dla projektów w sektorze gazu ziemnego i ropy, czy działania na rzecz OZE. Co za tym idzie, brak wsparcia przyczynia się to stagnacji, jak np. trudność w realizacji budowy elektrowni atomowej.

Bibliografia

- Baltic Pipe Project, <https://www.baltic-pipe.eu/pl> [dostęp: 22.06.2020].
- Bezpieczeństwo międzynarodowe. Przegląd aktualnego stanu*, red. nauk. K. Żukrowska, IUSatTAX, Warszawa 2011.
- Bezpieczeństwo międzynarodowe; Teoria i praktyka*, red. nauk. K. Żukrowska, M. Grącik, Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa 2006.
- Budowa Ostrołęki C. Znamy termin zakończenia analiz*, TVN24, 24.02.2020, <https://tvn-24bis.pl/z-kraju,74/budowa-ostroleki-c-analizy-dotyczace-elektrowni-zakoncza-sie-7-maja,1006246.html> [dostęp: 25.03.2020].
- Ciepiela D., Grzegorz Tobiszowski: *musimy określić, które inwestycje w górnictwie są opłacalne*, wnp.pl, 23.03.2020, <https://www.wnp.pl/gornictwo/>

- grzegorz-tobiszowski-musimy-okreslic-ktore-inwestycje-w-gornictwie-sa-oplaczalne,380516.html [dostęp: 25.03.2020].
- COP 25: miasta i regiony jednoczą się, by pobudzić do działania w dziedzinie klimatu, Europejski Komitet Regionów, 19.12.2019, <https://cor.europa.eu/pl/news/Pages/cop25-cities-and-regions-show-unity-to-boost-climate-action-.aspx> [dostęp: 22.03.2020].
- Czoik T., *Górnicy związkowcy wysypali węgiel pod biurem Mateusza Morawieckiego w Katowicach*, „Gazeta Wyborcza. Katowice”, 17.02.2020, <https://katowice.wyborcza.pl/katowice/7,35063,25703306,gornicy-zwiazkowcy-odwiedzili-biuro-mateusz-morawieckiego-w.html> [dostęp: 25.03.2020].
- Czoik T., *Związkowcy do premiera Morawieckiego: Sytuacja katastrofalna. Zablokujemy pociągi z węglem na granicy*, „Gazeta Wyborcza. Katowice”, 9.01.2020, <https://katowice.wyborcza.pl/katowice/7,35063,25579673,zwiazkowcy-kopalnie-uginaja-sie-pod-zwalami-wegla.html> [dostęp: 25.03.2020].
- Derski B., *Elektrownie spaliły o 3 mln ton węgla mniej. Przyszłość polskiego górnictwa krótsza niż sądzono*, OKO.press, 15.02.2020, <https://oko.press/elektrownie-spalily-o-3-mln-ton-wegla-mniej-przyszlosc-polskiego-gornictwa-krotsza-niz-sadzono/> [dostęp: 25.03.2020].
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/944 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej oraz zmieniająca dyrektywę 2012/27/UE, Dziennik Urzędowy UE L 158/125, 14.06.2019.
- Ekspert: budowa elektrowni atomowej wymaga partnera zagranicznego. Z Michałem Perzyńskim rozmawia Antoni Trzmiel, Polskie Radio, 12.02.2020, <https://www.polskieradio24.pl/130/5925/Artykul/2454126,Ekspert-budowa-elektrowni-atomowej-wymaga-partnera-zagranicznego> [dostęp: 25.03.2020].
- Energia. Inwestycje w zrównoważoną przyszłość energetyczną Europy, Unia Europejska, https://europa.eu/european-union/topics/energy_pl [dostęp: 22.03.2020].
- Gaz-System, <https://www.gaz-system.pl> [dostęp: 22.03.2020].
- Greenpeace Polska, <https://www.greenpeace.org/poland/> [dostęp: 22.03.2020].
- Instytut Energetyki Odnawialnej, <https://www.ieo.pl/pl> [dostęp: 22.03.2020].
- Inwestycje Energetyczne, <http://inwestycjeenergetyczne.itc.pw.edu.pl> [dostęp: 22.03.2020].
- Krajowy plan na rzecz energii i klimatu na lata 2021–2030. Założenia i cele oraz polityki i działania*, Ministerstwo Aktywów Państwowych, Warszawa 2019.
- Kukułka J., *Narodziny nowych koncepcji bezpieczeństwa*, [w:] *Bezpieczeństwo międzynarodowe w Europie Środkowej po zimnej wojnie*, red. nauk. J. Kukułka, Scholar, Warszawa 1994.
- Marszałkowski M., *Energetyka przyszłości potrzebuje nowych technologii. Wywiad z Piotrem Wojciechowskim*, BiznesAlert.pl, 13.03.2020, <https://biznesalert.pl/energetyka-rozwoj-technologie-grupa-wb-polska-bezpieczenstwo> [dostęp: 25.03.2020].
- Minister Sasin zapewnia, że Ostrołęka C powstanie. „Nie dyskutujemy o tym, czy ją zarzuścić”, Business Insider Polska, 17.02.2020, <https://businessinsider.com.pl/wiadomosci/minister-sasin-zapewnia-ze-ostroleka-c-powstanie/7764q47> [dostęp: 25.03.2020].
- Ministerstwo Aktywów Państwowych, <https://www.gov.pl/web/aktywa-panstwowe> [dostęp: 22.03.2020].
- Molo B., *Rozwiązywanie problemów globalnych na przykładzie ochrony środowiska*, [w:] *Bezpieczeństwo międzynarodowe w XXI wieku. Wybrane problemy*, red. nauk.

- E. Cziomer, Krakowskie Towarzystwo Edukacyjne – Oficyna Wydawnicza AFM, Kraków 2010.
- Organizacja Międzyzakładowa NSZZ „Solidarność” Lubelski Węgiel „Bogdanka” S.A., <https://www.solidarnosc-bogdanka.pl/> [dostęp: 22.03.2020].
- Polityka energetyczna Polski do 2025 roku*, Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Warszawa 2005.
- Polityka energetyczna Polski do 2030 roku*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2009.
- Polityka energetyczna Polski do 2040 roku*, Ministerstwo Energii, Warszawa 2019.
- Polska Grupa Górnicza, <https://www.pgg.pl/> [dostęp: 25.03.2020].
- Polski Instytut Ekonomiczny, <http://pie.net.pl> [dostęp: 22.03.2020].
- Przyszłość morskiej energetyki wiatrowej. Raport*, Polskie Stowarzyszenie Energetyki Wiatrowej, Gdańsk, Maj 2019.
- Rynek fotowoltaiki w Polsce 2019*, Instytut Energetyki Odnawialnej, Warszawa 2019.
- Szczerbowski R., Cerań B., *Polityka energetyczna Polski w aspekcie wyzwań XXI wieku*, „Polityka Energetyczna” 2017, t. 20, z. 3.
- TE, *Gdzie powstanie polska elektrownia atomowa? „Bierzemy pod uwagę wybrzeże”*, wnp.pl, 6.09.2019, <https://www.wnp.pl/budownictwo/gdzie-powstanie-polska-elektrownia-atomowa-bierzemy-pod-uwage-wybrzeze,352526.html> [dostęp: 22.03.2020].
- Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii, Dz.U. 2015 poz. 478.
- Ustawa z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych, Dz.U. 2016 poz. 961.
- Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o rynku mocy, Dz.U. 2018 poz. 9.
- Ustawa z dnia 13 czerwca 2019 r. zmieniająca ustawę o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw, ustawę o efektywności energetycznej oraz ustawę o biokomponentach i biopaliwach ciekłych, Dz.U. 2019 poz. 1210.
- Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2019 poz. 1524.
- Zasuń R., *Górnictwo czeka na majowe wybory*, WysokieNapiecie.pl, 27.01.2020, <https://wysokienapiecie.pl/26041-gornictwo-czeka-na-majowe-wybory/> [dostęp: 25.03.2020].
- Zespół Elektrowni Pątnów – Adamów – Konin, <https://www.zepak.com.pl/pl/> [dostęp: 14.06.2020].

The Energy Security Problem of Poland in 2015–2020

There are many dilemmas related to creating Poland's energy security. There is still a discussion between the government and experts who point out the difficulties and problems of the energy sector. In Poland, there is a lack of strategy continuity and rapid response to trends prevailing on international markets. The whole article has been divided into three parts, introduction and ending. Chapter one Strategy for Poland's energy security in 2015–2020 – key government decisions. The second chapter describes energy investments in Poland in 2010–2015. Chapter three shows the dilemmas of Poland's energy security. The article also presents the impact of EU relations on state environments. It indicates that the decisions taken are a complex process and the implementation of actions in the energy sector cannot be considered solely in the short term.

Key words: security, Poland, strategy, energy, investments, EU

Problem bezpieczeństwa energetycznego Polski w latach 2015–2020

Istnieje wiele dylematów związanych z kreowaniem bezpieczeństwa energetycznego Polski. Ciągłe toczy się dyskusja między rządem a ekspertami, którzy wskazują na trudności i problemy sektora energetycznego. W Polsce brakuje ciągłości strategii i szybkiego reagowania na trendy panujące na rynkach międzynarodowych. Całość artykułu została podzielona na trzy części. Część pierwsza omawia kluczowe decyzje rządu zawarte w strategii bezpieczeństwa energetycznego Polski w latach 2015–2020. Część druga opisuje inwestycje energetyczne w Polsce w latach 2010–2015, a trzecia ukazuje dylematy bezpieczeństwa energetycznego Polski. Artykuł wskazuje, że podejmowane decyzji to proces złożony, a realizacja działań w sektorze energii nie może być rozpatrywana wyłącznie w perspektywie krótkookresowej.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo, Polska, strategia, energia, inwestycje, UE

Rafał Kęsek

dr, Uniwersytet Jagielloński

ORCID: 0000-0002-0580-1945

TENDENCJE EUROSCEPTYCZNE NA UKRAINIE PO REWOLUCJI GODNOŚCI

Wprowadzenie

Wstrząs rewolucyjny w 2014 r. na Ukrainie był oceniany jako punkt zwrotny w historii najnowszej państwa, impuls generujący swoisty mit założycielski oraz początek nowej ery, w której możemy mówić o realnej podmiotowości Ukrainy w systemie stosunków międzynarodowych. Agresja rosyjska na Ukrainę jeszcze bardziej wzmocniła prozachodnie tendencje w tym kraju, czego potwierdzeniem było wysokie poparcie dla idei integracji europejskiej oraz dla członkostwa w NATO. Dodatkowo strona ukraińska od początku podkreślała, że Ukraina będąc polem konfliktu cywilizacyjnego jest nie tylko krajem próbującym potwierdzić swoje europejskie aspiracje, ale także od jej losów zależy przyszłość całego projektu europejskiego w wymiarze kontynentalnym¹.

Wydarzenia na Ukrainie na przełomie 2013 i 2014 r., które w fazie początkowej nazywano również Euromajdanem, stanowią unikalny przykład protestu społecznego odwołującego się bezpośrednio do kwestii integracji europejskiej. Jest to sytuacja niewątpliwie wyjątkowa, ponieważ nigdy w historii najnowszej

¹ В. Ткаченко, *Україна: щоi vadis – куди йдемо?*, Видавництво Логос Україна, Київ 2017, s. 307.

kontynentu perspektywa podpisania umowy stowarzyszeniowej z UE nie spowodowała takich implikacji wewnętrznych. Z formalnego punktu widzenia stowarzyszenie jest wyłącznie instrumentem określającym zakres współpracy między Ukrainą a Unią Europejską na gruncie politycznym i gospodarczym, który całkowicie pomija kwestię ewentualnego członkostwa Ukrainy w UE. Natomiast w oczach dużej części obywateli Ukrainy umowa stowarzyszeniowa była w 2013 r. postrzegana jako mechanizm wyboru cywilizacyjnego, dający szansę na ostateczne wyrwanie się z geopolitycznej pułapki, w której państwo ukraińskie znajdowało się od początku lat 90. XX w. Umowa z Unią Europejską miała być również swoistą gwarancją na przeprowadzenie radykalnych zmian wewnętrznych i szansą na poprawę jakości życia.

Konsekwencje natury politycznej i społecznej Euromajdanu oraz Rewolucji Godności dawały podstawy do stwierdzenia, że mamy do czynienia z ostatecznym złamaniem dualistycznego dyskursu integracyjnego na Ukrainie, który przez lata w sposób zasadniczy określał dynamikę i charakter sporu wewnętrznego odnośnie do kierunku polityki zagranicznej państwa. Innymi słowy, partie i środowiska polityczne sceptycznie nastawione wobec wyboru europejskiego, a także te promujące rozwiązania polityczno-gospodarcze ukierunkowane na zacieśnianie współpracy z Federacją Rosyjską, miały zostać w sposób ostateczny zepchnięte do całkowitej defensywy politycznej i istnieć w życiu politycznym Ukrainy co najwyżej w formie zmarginalizowanej.

W artykule została postawiona teza, że eurosceptycyzm na Ukrainie postrewolucyjnej, mimo pewnych ograniczeń, nadal pozostaje trwałym i zarazem istotnym elementem wewnętrznych procesów politycznych w państwie. Co więcej, możemy stwierdzić, że postawy skrajnie antyunijne i antyzachodnie zdominowały dyskurs eurosceptyczny nad Dnieprem, zwłaszcza, gdy weźmiemy pod uwagę wschodnie i południowe regiony Ukrainy, które od początku lat 90. ciążyły ku ściślejszej współpracy z Federacją Rosyjską. Celem pracy jest zweryfikowanie powyższej tezy w oparciu o analizę dyskursu kreowanego przez wybrane siły polityczne, które można zaliczyć do grona środowisk eurosceptycznych, oraz wpływu narracji eurosceptycznej na poglądy i opinie mieszkańców Ukrainy.

Kwestie definicyjne

Użyty w artykule termin „eurosceptycyzm” jest traktowany w sposób umowny i jednocześnie możliwie szeroki. Nie tylko dlatego, że jako taki już tradycyjnie rodzi problemy definicyjne. Należy pamiętać, że mówimy o tendencjach eurosceptycznych w kraju, który nie jest członkiem Unii Europejskiej, a także nie prowadzi oficjalnie negocjacji akcesyjnych. Ukraina pozostaje niezmiennie państwem, które jedynie deklaruje wolę integracji, uznając ją za główny cel swojej polityki zagranicznej. Chcąc uwzględnić i prawidłowo opisać specyfikę euro-

sceptycyzmu w wydaniu ukraińskim, jako punkt wyjścia wykorzystany zostanie często stosowany w literaturze przedmiotu podział na eurosceptycyzm miękki i twardy, który zaproponowali Paul Taggart i Aleks Szczerbiak².

Przy czym dla celów niniejszej analizy dokonana zostanie pewna redefinicja tych dwóch pojęć. Eurosceptycyzm miękki będzie obejmował szerokie spektrum stanowisk, począwszy od tych, które w określonych sytuacjach dopuszczają uzyskanie członkostwa w Unii Europejskiej, aż po koncepcje otwarte na budowę wspólnotowego projektu europejskiego, niemniej w wariancie całkowicie odmiennym od UE. Innymi słowy – stanowiska, które możemy zakwalifikować do miękkiego eurosceptycyzmu na Ukrainie łączy proeuropejskość w dosłownym tego słowa znaczeniu (podkreślenie cywilizacyjnych związków z Europą), różni natomiast stosunek do Unii Europejskiej, postrzeganej przez niektóre środowiska miękkich eurosceptyków wyłącznie jako niezbyt przychylny Ukrainie konglomerat ponadnarodowych instytucji.

Z kolei twardy eurosceptycyzm ma w przypadku Ukrainy charakter pozycji skrajnie antyunijnej i jednocześnie antyzachodniej. Stanowisko twardych eurosceptyków na Ukrainie wyklucza jakikolwiek, nawet najbardziej umiarkowany wariant ściślejszej kooperacji ukraińsko-unijnej. Unia Europejska i kraje zachodnie są uznawane za podmioty polityki międzynarodowej wrogie wobec Ukrainy, reprezentujące obcy z ukraińskiego punktu widzenia system wartości. Twardy eurosceptycyzm na Ukrainie głosi również pogląd, że polityka ukierunkowana na uzyskanie członkostwa w UE powinna zostać zastąpiona działaniami, których celem będzie odbudowa ścisłych relacji z Federacją Rosyjską, w tym w ramach projektów reintegracyjnych na obszarze postradzieckim inicjowanych przez Rosję.

Proeuropejska Ukraina i eurosceptycyzm w UE

W programie wyborczym Petra Poroszenki, wybranego na urząd prezydenta Ukrainy w czerwcu 2014 r., kwestia integracji europejskiej zajmowała kluczowe miejsce. Zawierał on m.in. zapewnienie, że do końca jego kadencji prezydenckiej strona ukraińska otrzyma od Unii Europejskiej jednoznaczną deklarację polityczną, otwierającą Ukrainie drogę do członkostwa we Wspólnocie³.

Priorytet polityki państwa, którym jest europejska integracja, został jednoznacznie zidentyfikowany na poziomie wszystkich kluczowych dokumentów doktrynalnych, w tym także w umowie na mocy której w Radzie Najwyższej Ukrainy w listopadzie 2014 r. powołano do życia koalicję partii Europejska

² A. Szczerbiak, P. Taggart, *Theorising Party-Based Euroscepticism: Problems of Definition, Measurement and Causality*, „SEI Working Paper” 2003, No. 69, s. 4–22.

³ *Жити по-новому! Передвиборна програма кандидата на пост Президента України Петра Порошенка*, s. 3, <https://cvk.gov.ua/pls/vp2014/wp009pt021f01=134pt001f01=702.doc> [dostęp: 2.05.2020].

Ukraina⁴. W lutym 2015 r. po raz pierwszy w historii niepodległej Ukrainy utworzono grupę parlamentarną Eurooptymiści, składającą się z posłów partii: Ojczyzna, Blok Petra Poroszenki, Front Ludowy i Samopomoc⁵. Politykę jednoznacznie pronijną realizował zarówno rząd Arsenija Jaceniuka (2014–2016), jak i gabinet Wołodymyra Hrojsmana (2016–2019). Również w społeczeństwie ukraińskim poparcie dla polityki proeuropejskiej utrzymywało się od 2014 r. na stałym poziomie. W badaniach przeprowadzonych cyklicznie przez Kijowski Międzynarodowy Instytut Socjologii w latach 2014–2020⁶ odsetek respondentów, którzy gotowi byli poprzeć wejście Ukrainy do UE, oscylował wokół 50%⁷ (tabela 1).

Tabela 1. Procent zwolenników członkostwa Ukrainy w Unii Europejskiej w latach 2014–2020 (bez uwzględnienia Autonomicznej Republiki Krymu i niekontrolowanych rejonów obwodów donieckiego i ługańskiego)

Rok	XII 2014	II 2015	V 2015	IX 2015	XII 2015	II 2016	V 2016	IX 2016	XII 2016	II 2017	V 2017	IX 2017	XII 2017	II 2019	II 2020
%	54,3	52,4	51,3	48,3	55,1	50,9	49,4	49,1	50,0	48,9	53,2	57,4	51,3	51,3	51,6

Źródło: Київський Міжнародний Інститут Соціології, *Геополітичні орієнтації жителів України: лютий 2020*, 1.04.2020, <https://www.kiis.com.ua/?lang=ukr&cat=reports&id=927&page=2> [dostęp: 3.05.2020].

Jednocześnie w omawianym okresie nie pojawiły się żadne przesłanki, które mogłyby wskazywać, że w perspektywie średnio- lub długookresowej Unia Europejska zgodzi się rozpocząć oficjalne negocjacje akcesyjne z Kijowem. Co więcej, proeuropejska postawa władz Ukrainy i dużej części społeczeństwa ukraińskiego w sposób zauważalny pozostawała w sprzeczności z narastającą falą tendencji eurosceptycznych w samej UE. W wielu krajach członkowskich coraz większe poparcie zyskiwały ugrupowania sceptycznie nastawione wobec integracji europejskiej, czy wręcz wskazujące na konieczność zakończenia tego, nieudanego ich zdaniem, projektu polityczno-gospodarczego. W 2016 r. obywatele Wielkiej Brytanii opowiedzieli się za opuszczeniem struktur UE, co można uznać za symboliczny i praktyczny zarazem tryumf unijnych eurosceptyków. Z punktu widzenia Ukrainy o wiele większe znaczenie miało jednak referendum dotyczące bezpośrednio kwestii ratyfikacji umowy stowarzyszeniowej między

⁴ *Угода про Коаліцію депутатських фракцій „Європейська Україна”*, 2014, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/file/text/33/f439014n8.pdf> [dostęp: 3.05.2020].

⁵ „Молоді депутати” створили в Раді об’єднання „Єврооптимісти”, „Українська правда”, 3.02.2015, <https://www.pravda.com.ua/news/2015/02/3/7057341> [dostęp: 3.05.2020].

⁶ Kijowski Międzynarodowy Instytut Socjologii nie podaje danych za 2018 r., dlatego nie został on uwzględniony w tabelach 1–4.

⁷ Київський Міжнародний Інститут Соціології, *Геополітичні орієнтації жителів України: лютий 2020*, 1.04.2020, <https://www.kiis.com.ua/?lang=ukr&cat=reports&id=927&page=2> [dostęp: 3.05.2020].

UE a Ukrainą, które środowiska eurosceptyczne wygrały w 2016 r. w Holandii⁸. Mimo że głosowanie referendalne nie wpłynęło ostatecznie na podpisanie układu o stowarzyszeniu z Unią Europejską, europejskie aspiracje Ukrainy zostały skutecznie ograniczone przez Hagę przy poparciu Niemiec i Francji w 2017 r. na szczycie UE–Ukraina⁹.

Państwa unijne swój sceptycyzm wobec Ukrainy argumentowały m.in. wskazując na niedostateczną determinację po stronie Kijowa we wdrażaniu niezbędnych reform, które umożliwiłyby skuteczne wykonanie założeń umowy stowarzyszeniowej UE–Ukraina. Po 2017 r. rzeczywiście można odnotować liczne dysfunkcje instytucjonalnego systemu implementacji umowy. W formule przyjętej przez Ukrainę za politykę europejską odpowiada wicepremier do spraw integracji europejskiej i euroatlantyckiej, dysponujący niewielkim biurem, które zatrudnia niespełna 30 osób, a na poziomie poszczególnych ministerstw właściwi wiceministrowie, nie mający jednak w ukraińskim układzie gabinetowym istotnej pozycji politycznej. Najslabszym ogniwem instytucjonalnym w procesie implementacji umowy stowarzyszeniowej była w ostatnich latach Rada Najwyższa Ukrainy. Wielu ukraińskich deputowanych, choć na poziomie deklaratywnym popiera integrację europejską, *de facto* reprezentuje konkretne grupy interesów i środowiska biznesowe. Działania tej części posłów, w tym również ich aktywność legislacyjna, ograniczają skuteczność prac parlamentu ukierunkowaną na wprowadzenie norm i standardów europejskich. Nie mniejsze znaczenie ma tu również fakt, że spora część ukraińskich posłów nie dysponuje żadną wiedzą na temat mechanizmów zawartych w umowie stowarzyszeniowej i konsekwencji wynikających z implementacji lub odrzucenia poszczególnych zobowiązań w sferze politycznej i gospodarczej¹⁰.

W kwietniu 2019 r. nowym prezydentem Ukrainy został Wołodymyr Zełenski, który w drugiej turze wyborów uzyskał ponad 73% głosów¹¹. Z kolei w lipcu 2019 r. w przedterminowych wyborach do parlamentu ukraińskiego nowopowstała partia Sługa Narodu, wykorzystująca popularność serialu komediowego pod tym samym tytułem, uzyskała 43,2% głosów poparcia w okręgu jednomandatowym i 130 miejsc w okręgach wielomandatowych, co dało

⁸ В. Червоненко, *Як Україна програла референдум у Нідерландах*, BBC Україна, 7.04.2016, https://www.bbc.com/ukrainian/politics/2016/04/160407_netherlands_referendum_results_hk [dostęp: 5.05.2020].

⁹ С. Сидоренко, *Безперспективний саміт: як Євросоюз заблокував європейську мрію України*, „Європейська правда”, 13.07.2017, <https://www.eurointegration.com.ua/articles/2017/07/13/7068450> [dostęp: 5.05.2020].

¹⁰ R. Kęsek, *Політичні та інституційні аспекти реалізації Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом*, [w:] *Україна і світ: теоретичні та практичні аспекти діяльності у сфері міжнародних відносин*, red. В.В. Ластовський, Видавничий центр Київського національного університету культури і мистецтв, Київ 2019, s. 65–66.

¹¹ *Вибори президента України 2019*, <https://www.cvk.gov.ua/pls/vp2019/wp300pt001f01=720.html> [dostęp: 5.05.2020].

tej sile politycznej możliwość samodzielnego utworzenia koalicji rządowej¹². Znamienne, że jeszcze pod koniec maja 2019 r. partia ta nie miała praktycznie żadnych struktur ani członków, nie prowadziła również jakiegokolwiek realnej działalności politycznej.

Z punktu widzenia niniejszej analizy istotne znaczenie ma fakt, że dynamika procesów wewnętrznych na Ukrainie w 2019 r., w tym gwałtownie rosnące rozczarowanie obywateli sytuacją w kraju i postrewolucyjnymi elitami, doprowadziły do zepchnięcia dyskursu politycznego w stronę skrajnego populizmu czy wręcz postpolityki. Bezpośrednim potwierdzeniem tej tendencji był wzrost poparcia w sondażach dla Wołodymyra Zełenskiego i partii Sługa Narodu. Należy podkreślić, że Zełenski odnosząc ogromny sukces wyborczy, zwłaszcza we wschodnich i południowych obwodach Ukrainy, skutecznie odebrał głosy politykom, którzy tradycyjnie odwołują się do wyborców eurosceptycznych i antyzachodnich. Do analogicznego transferu poparcia doszło w wyborach parlamentarnych zdominowanych w skali całej Ukrainy przez ugrupowanie Sługa Narodu. Nie oznacza to jednak, że partia ta w kampanii wyborczej wykorzystywała wprost retorykę eurosceptyczną. Zarówno sam Zełenski, jak i działacze jego ugrupowania unikali również jasnych deklaracji prounijnych. Ta swoista ambiwalencja polityczna w sposób zasadniczy utrudnia deskrypcję założeń programowych, a także ich późniejszą weryfikację już na gruncie procesów decyzyjnych po objęciu władzy¹³.

Miękki eurosceptycyzm w wariancie ukraińskim

Tradycyjnie już zwolenników szeroko pojętego nurtu eurosceptycznego na Ukrainie wskazuje się w pierwszej kolejności w gronie partii i środowisk prawicowo-nacjonalistycznych. Jednak, co może zaskakiwać, w odróżnieniu od krajów zachodnich ukraińska prawica reprezentuje zdecydowanie bardziej umiarkowane („miękkie”) stanowisko w danej kwestii niż podobne ruchy polityczne na zachodzie Europy. Dodatkowo należy zwrócić uwagę na fakt, że w omawianym okresie ukraińskie partie prawicowe nie dysponowały znaczącym poparciem społecznym, a od 2019 r. nie posiadały również swojej reprezentacji parlamentarnej, co w znaczący sposób ograniczało ich wpływ na narrację eurosceptyczną na Ukrainie.

Analizując szczegółowo dokumenty programowe i oficjalne deklaracje ukraińskich partii prawicowo-nacjonalistycznych, możemy dostrzec, że

¹² *Вибори до Верховної Ради України 2019. Результати підрахунку голосів*, „Українська правда”, 21.07.2019, <https://www.pravda.com.ua/articles/2019/07/21/7221526> [dostęp: 6.05.2020].

¹³ *Євроінтеграція скасовується? Україна реагує на скандальну заяву Арахамії в Давосі*, BBC Україна, 23.01.2020, <https://www.bbc.com/ukrainian/features-51218347> [dostęp: 6.05.2020].

ugrupowania te cechuje pewien relatywizm w podejściu eurosceptycznym. Niemalże wzorcowym potwierdzeniem tej tezy może być koniunkturalne traktowanie kwestii integracji europejskiej przez partię Swoboda. W swoich oficjalnych deklaracjach programowych udostępnionych na stronie internetowej nie zawarła ona jakichkolwiek bezpośrednich odniesień do Unii Europejskiej; wspomina jedynie o tzw. europejskim ukraïnocentryzmie, czyli o sytuacji, w której Ukraina staje się geopolitycznym centrum Europy¹⁴. Natomiast w programie przygotowanym przed wyborami w 2019 r. Swoboda umieściła jasną deklarację popierającą uzyskanie członkostwa zarówno w Unii Europejskiej, jak i w NATO¹⁵. Powyższe dosyć swobodne operowanie kwestią europejską na poziomie programowym jest spowodowane tym, że partia Swoboda, a także inne ukraińskie ugrupowania prawicowo-nacjonalistyczne, odwołują się przede wszystkim do wyborców z zachodnich obwodów Ukrainy, którzy należą do najbardziej proeuropejsko nastawionych mieszkańców tego kraju.

Nieco inaczej akcenty eurosceptyczne rozłożone zostały w programie partii Prawy Sektor, która z jednej strony bardzo wyraźne akcentuje europejskość państwa ukraińskiego, a z drugiej uznaje, że uzyskanie pełnoprawnego członkostwa w UE nie leży w interesie Ukrainy. Jednocześnie w swoim programie partia nie odrzuca całkowicie idei integracji europejskiej. Opowiada się m.in. za uzyskaniem członkostwa w Europejskim Stowarzyszeniu Wolnego Handlu (EFTA), ścisłą współpracą z Wielką Brytanią, a także dostosowaniem ukraińskich norm do standardów obowiązujących w państwach europejskich. Prawy Sektor chciałby również, aby Ukraina rozwijała praktyczną współpracę z UE w wielu sferach, poczynając od badań naukowych, przez przemysł kosmiczny, aż do budowy wspólnych przedsięwzięć, które miałyby działać w różnych branżach¹⁶. Dokonując pewnego uproszczenia, można w tym miejscu pokusić się o stwierdzenie, że stanowisko partii Prawy Sektor w kwestii europejskiej jest bliskie koncepcji „*sharing everything but institutions*” („dzielimy wszystko prócz instytucji”), której autorem jest Romano Prodi, przewodniczący Komisji Europejskiej w latach 1999–2004¹⁷.

¹⁴ Програма ВО „Свобода”, s. 38, https://svoboda.org.ua/wp-content/uploads/2018/08/PZU_actual_text_1-44.pdf [dostęp: 7.07.2020].

¹⁵ Програма Всеукраїнського об'єднання „Свобода” на позачергових виборах народних депутатів України 21 липня 2019 року „УКРАЇНА – ПОНАД УСЕ!”, s. 3, <https://www.cvk.gov.ua/pls/vnd2019/showdoc2pf7171=355pid409=27.doc> [dostęp: 9.05.2020].

¹⁶ Правий сектор, Програма національного визволення та державотворення, <https://pravyysektor.info/programa-nacionalnogo-vyzvolennya-ta-derzhavotvorennya#vstup> [dostęp: 7.07.2020].

¹⁷ R. Prodi, *Wider Europe – A Proximity Policy as the key to stability*, „Peace, Security And Stability – International Dialogue and the Role of the EU” Sixth ECSA-World Conference. Jean Monnet Project, Brussels, 5–6 December 2002, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/speech_02_619/SPEECH_02_619_EN.pdf [dostęp: 7.07.2020].

Najbardziej sceptycznym wobec Unii Europejskiej na gruncie programowym ugrupowaniem nacjonalistycznym jest powołana do życia w 2016 r. partia Korpus Narodowy. Co warto podkreślić, jest to obecnie jedyne na Ukrainie środowisko prawicowo-radykalne, które próbuje inicjować i prowadzić dyskusję (także międzynarodową) ukierunkowaną na wykreowanie alternatywy zarówno dla projektu unijnego, jak i wobec planów reintegracyjnych na obszarze postradzieckim¹⁸. W swoich deklaracjach programowych partia Korpus Narodowy za cel główny polityki zagranicznej Ukrainy uznaje budowę nowej wspólnoty europejskich narodów, która będzie opierać się na harmonijnym połączeniu tradycyjnych wartości i innowacji. Korpus Narodowy podkreśla również, że choć Ukraina jest integralną częścią cywilizacji europejskiej, nie zamierza dołączyć do projektu integracyjnego, którym kieruje „brukselska biurokracja”¹⁹.

Jak już wspomniano, ukraińskie środowiska prawicowe nie wpływają w sposób istotny na dyskurs eurosceptyczny na Ukrainie. W efekcie miękkiego eurosceptycyzm jest zjawiskiem marginalnym, słabo rozpowszechnionym. Wynika to nie tylko z faktu, że ugrupowania te nie dysponują szeroką reprezentacją polityczną; nie mniejsze znaczenie ma również brak własnych mediów o zasięgu ogólnokrajowym, z czym problemu nie mają środowiska reprezentujące twardy eurosceptycyzm na Ukrainie.

Twardy eurosceptycyzm w wariacie ukraińskim

W badaniach opinii publicznej przeprowadzanych po 2014 r. odsetek przeciwników członkostwa Ukrainy w Unii Europejskiej oscyluje wokół 21–28% (tabela 2). Przy czym należy pamiętać, że sondaże te nie obejmują mieszkańców anektowanego Krymu i niekontrolowanych rejonów obwodów donieckiego i ługańskiego²⁰. Tym samym mamy do czynienia z dużym niedoszacowaniem liczby osób, które do 2013 r. deklarowały swój sprzeciw wobec polityki ukierunkowanej na zbliżenie z Zachodem i Unią Europejską i optowały za wyborem prorosyjskim. Dla przykładu: na dwa tygodnie przed szczytem Partnerstwa Wschodniego w Wilnie w listopadzie 2013 r. członkostwo Ukrainy w Unii Celnej z Rosją, Białorusią i Kazachstanem popierało w skali całego kraju ponad 40% ankietowanych. W regionach południowych było to 54%, a na wschodzie Ukrainy ponad 64% biorących udział w sondażu²¹.

¹⁸ Інтермаріум. Геополітична альтернатива для Центральної і Східної Європи. Збірка матеріалів конференції, Видавництво Орієнтир, Київ 2016.

¹⁹ Програма політичної партії „Національний корпус”, <https://tiny.pl/7d165> [dostęp: 6.07.2020].

²⁰ Київський Міжнародний Інститут Соціології, *Геополітичні орієнтації...*, op. cit.

²¹ Київський Міжнародний Інститут Соціології, *Яким шляхом іти Україні – до якого союзу приєднуватись? (преференції населення за два тижні до Вільнюського саміту)*, 26.11.2013, <https://www.kiis.com.ua/?lang=ukr&cat=reports&id=204&page=2&y=2013> [dostęp: 6.05.2020].

Tabela 2. Procent przeciwników członkostwa Ukrainy w Unii Europejskiej w latach 2014–2020 (bez uwzględnienia Autonomicznej Republiki Krymu i niekontrolowanych rejonów obwodów donieckiego i ługańskiego)

Rok	XII 2014	II 2015	V 2015	IX 2015	XII 2015	II 2016	V 2016	IX 2016	XII 2016	II 2017	V 2017	IX 2017	XII 2017	II 2019	II 2020
%	23,5	24,4	26,2	28,4	21,2	25,8	26,2	25,4	28,7	27,9	23,9	17,3	26,7	22,5	26,0

Źródło: *ibidem*.

Wschodnie i południowe obwody Ukrainy od początku lat 90. należą do najbardziej eurosceptycznych regionów kraju. Tendencja ta utrzymuje się również po 2014 r. Co istotne, na Ukrainie do tej pory nie udało się stworzyć żadnego stabilnego projektu politycznego, który byłby na gruncie programowym jednoznacznie proeuropejski i jednocześnie posiadał zdolność do skutecznej mobilizacji elektoratu wschodu i południa Ukrainy. Teoretycznie takim ugrupowaniem była po części Partia Regionów, która po 2010 r. zdominowała procesy polityczne na Ukrainie, wykorzystując również pewne elementy retoryki prounijnej. Prezydent Wiktor Janukowycz, a także sama partia na poziomie deklaratywnym początkowo popierali ideę podpisania umowy stowarzyszeniowej, a ostateczna wersja dokumentu została wynegocjowana przez rząd Mykoły Azarowa.

W rzeczywistości jednak Partia Regionów była klasyczną partią eurosceptyczną, która swój niechętny stosunek do integracji z Zachodem, lewicowy populizm, paternalizm i autorytaryzm, ukrywała imitując politykę proeuropejską²². Generowało to permanentny konflikt wewnętrzny w strukturach ugrupowania, gdzie ścierały się dwie umowne frakcje: koniunkturalistów i radykałów. To właśnie wśród radykałów odnajdziemy przykłady postaw skrajnie antyunijnych i antyzachodnich, które łączono z sympatiami słowianofilskimi, idealizacją ZSRR, a nawet z przejawami ukraińofobii²³.

Wydarzenia rewolucyjne z przełomu 2013 i 2014 r. doprowadziły na Ukrainie jedynie do tymczasowego rozpadu struktur politycznych i chwilowej dezintegracji środowisk reprezentujących twardy eurosceptycyzm. Absolutnie nie można w tym przypadku mówić o całkowitej atrofii tego nurtu w polityce wewnętrznej. Już we wrześniu 2014 r. politycy wywodzący się z Partii Regionów powołali do życia nowe ugrupowanie pod nazwą Blok Opozycyjny, w skład którego weszło sześć partii (partie: Rozwój Ukrainy Jurija Miroszniczenki, Centrum Wadyma Rabinowycza, Nowa Polityka Wołodymyra Semynowycza, Partia Neutralności Państwowej Ukrainy Ihora Martyniuka, Naprzód Ukraino! Natalii Korolewskiej

²² Т. Кузьо, *Війна Путіна проти України. Революція, націоналізм і криміналітет*, Дух і літера, Київ 2018, s. 306.

²³ М. Рябчук, *Від „хаосу” до стабільності: хроніка авторитарної консолідації*, Видавництво „К.І.С.”, Київ 2012, s. 83.

i Trudowa Ukraina Serhija Tyhipki)²⁴. W przedterminowych wyborach do Rady Najwyższej Ukrainy w 2014 r. Blok Opozycyjny zdobył niecałe 10% głosów, co było czwartym wynikiem w skali kraju²⁵. Mimo utrzymania własnej reprezentacji w parlamencie skrajnie eurosceptyczne i prorosyjskie środowiska polityczne ze wschodu Ukrainy znalazły się w wyraźnej defensywie politycznej. Znamienna była tu utrata poparcia wyborców z obwodów południowych (odeskiego, mikołajowskiego i chersońskiego).

Wybory w 2014 r. okazały się również punktem zwrotnym dla Komunistycznej Partii Ukrainy, którą również należy zaliczyć do sił skrajnie antyzachodnich i antyeuropejskich. Ukraińscy komuniści po raz pierwszy w historii po 1991 r. znaleźli się poza parlamentem w związku z nieprzekroczeniem 5-procentowego progu wyborczego. O ile Komunistyczna Partia Ukrainy nie zdołała odbudować swojej pozycji politycznej, o tyle ugrupowania oligarchiczne, kierujące swój przekaz również do tradycyjnego elektoratu KPU, zaczęły odbudowywać swoje wpływy już w trakcie wyborów samorządowych w 2015 r. Blok Opozycyjny praktycznie we wszystkich obwodach Ukrainy wschodniej i południowej uzyskał w październiku 2015 r. wynik lepszy od Bloku Petra Poroszenki²⁶. Rezultat ten jest nie tyle dowodem na ówczesną siłę środowiska politycznego byłej Partii Regionów, ale również – a być może przede wszystkim – potwierdzeniem tezy mówiącej o słabym zakorzenieniu ukraińskich sił pronarodowych i proeuropejskich we wschodnich i południowych regionach kraju.

W 2018 r. w łonie ugrupowania Blok Opozycyjny doszło do rozłamu, który został sprowokowany przez konflikt między dwiema głównymi frakcjami oligarchicznymi współtworzącymi partię (frakcja Rinata Achmetowa oraz frakcja Dmitra Firtasza i Serhija Lowoczki)²⁷. W efekcie część polityków przeszła do istniejącej od 2016 r. partii Za Życie, kierowanej przez Wadyma Rabynowycza. Pod koniec 2018 r. partia zmieniła nazwę na Opozycyjna Platforma – Za Życie i od tego momentu jest główną skrajnie eurosceptyczną i prorosyjską siłą reprezentującą w znacznej mierze wyborców ze wschodniej Ukrainy. Co istotne, ugrupowanie od 2016 r. ściśle współpracuje z organizacją pozarządową Ukraiński Wybór, którą można uznać za niemalże wzorcowy przykład podmiotu specjalizującego się w rozpowszechnianiu propagandy

²⁴ *Партія розвитку України, „Україно, вперед” і ще чотири політсили об’єдналися в „Опозиційний блок”*, Інтерфакс-Україна, 15.09.2014, <https://ua.interfax.com.ua/news/political/223516.html> [dostęp: 7.05.2020].

²⁵ *Позачергові вибори народних депутатів України 26 жовтня 2014 року*, <https://www.cvk.gov.ua/pls/vnd2014/wp300pt001f01=910.html> [dostęp: 7.05.2020].

²⁶ *На місцевих виборах покращили результат тільки критики влади, „Українська правда”*, 9.10.2015, <https://www.pravda.com.ua/news/2015/11/9/7088039> [dostęp: 7.05.2020].

²⁷ *Р. Кравець, М. Жартовська, Ахметов подав на розлучення. Що відбувається в „Опозиційному блоці”*, „Українська правда”, 25.01.2017, <https://www.pravda.com.ua/articles/2017/01/25/7133419> [dostęp: 8.05.2020].

anty zachodniej i anty unijnej na Ukrainie²⁸. Jej twórcą i liderem jest Wiktor Medwedczuk, skłigacony z prezydentem Federacji Rosyjskiej były szef Administracji Prezydenta Leonida Kuczmy.

Na gruncie programowym Opozycyjna Platforma – Za Życie deklaruje powrót do polityki wielowektorowej, a także przejście do polityki neutralnej poprzez rezygnację z dążeń ukierunkowanych na uzyskanie członkostwa w sojuszu wojskowo-politycznym. Partia zapowiada jednocześnie rewizję umów podpisanych z Unią Europejską i Światową Organizacją Handlu oraz jak najszybsze odmrożenie współpracy politycznej i gospodarczej z Federacją Rosyjską²⁹. Politycy tworzący ugrupowanie dysponują dużymi środkami finansowymi, a także rozbudowanym zapleczem medialnym, przy pomocy którego w sposób praktycznie niekontrolowany kształtują opinię publiczną na Ukrainie (kanały telewizyjne: NewsOne, 112 Ukraina, ZIK). W wyborach parlamentarnych w 2019 r. partia Opozycyjna Platforma – Za Życie uzyskała ponad 13% głosów, co było drugim wynikiem w skali całego kraju. Najwięcej głosów otrzymała w obwodach donieckim i ługańskim (49–43%), a także charkowskim, odeskim i zaporoskim (26–21%)³⁰.

Wynik wyborczy partii Opozycyjna Platforma – Za Życie w dużym stopniu pokrywa się z odsetkiem osób, które w badaniach socjologicznych przeprowadzanych w południowych i wschodnich obwodach Ukrainy deklarują się jako przeciwnicy jej członkostwa w Unii Europejskiej (tabele 3 i 4). W przypadku regionu południowego odsetek ten w zależności od roku, w którym było przeprowadzone badanie, wynosi od 37% do 45%. Z kolei w obwodach wschodnich przeciwnicy integracji stanowią od 33% do 50% ankietowanych³¹.

Tabela 3. Przeciwnicy członkostwa Ukrainy w UE w latach 2015–2020 – region południowy (obwód dniepropietrowski, zaporoski, mikołajowski, odeski, chersoński) (w %)

Rok	II 2015	IX 2015	II 2017	V 2017	IX 2017	II 2019	II 2020
%	40,0	44,9	44,9	45,0	35,7	36,9	37,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Київський міжнародний інститут соціології, <https://www.kiis.com.ua> [dostęp: 4.05.2020].

²⁸ R. Kęsek, *Po co nam tonąca Unia Europejska? Współczesne przejawy promocji eurażyjckiej opcji integracyjnej na Ukrainie*, [w:] *Procesy integracyjne i dezintegracyjne na obszarze poradzieckim. Próba bilansu*, red. T. Ambroziak, A. Czwolek, Sz. Gajewski, M. Nowak-Paralusz, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2015, s. 207–221.

²⁹ Опозиційна Платформа – За Життя, *Передвиборна програма політичної партії „Опозиційна платформа” – За життя*. „Мир! Відповідальність! Турбота”!, <https://zagittya.com.ua/ua/page/programma.html> [dostęp: 8.05.2020].

³⁰ *Вибори народних депутатів України, Політична партія „Опозиційна платформа – За життя”* <https://www.cvk.gov.ua/pls/vnd2019/wp302pt001f01=919pf7171=393.html> [dostęp: 9.05.2020].

³¹ Opracowanie własne na podstawie danych udostępnionych na stronie: Київський міжнародний інститут соціології, <https://www.kiis.com.ua> [dostęp: 4.05.2020].

Tabela 4. Przeciwnicy członkostwa Ukrainy w UE w latach 2015–2020 – region wschodni (obwód charkowski, doniecki, ługański – bez terytoriów niekontrolowanych) (w %)

Rok	II 2015	IX 2015	II 2017	V 2017	IX 2017	II 2019	II 2020
%	38,0	50,3	50,4	33,7	33,1	36	49,7

Źródło: *ibidem*.

Partia Opozycyjna Platforma – Za Życie nie jest jedynym ugrupowaniem, które wykorzystuje narrację skrajnie eurosceptyczną, łącząc ją z poglądami prorosyjskimi. Do wyborców ukraińskich w podobny sposób odwołuje się wymieniony już Blok Opozycyjny, a także partia Rodina mająca swój ośrodek i zwoleńników w Odessie oraz charkowskie ugrupowanie Odrodzenie. Na szczególną uwagę zasługuje również zarejestrowana w czerwcu 2019 r. Partia Szarija, którą powołał do życia ukraiński wideobloger Anatolij Szarij. Poparcie dla swojego projektu politycznego zdobył on prowadząc własny kanał w serwisie internetowym YouTube, który według stanu na maj 2020 r. miał 2,3 mln subskrybentów³². W wyborach parlamentarnych ugrupowanie Szarija zdobyło w skali kraju ponad 300 tys. głosów, z czego najwięcej partia uzyskała w obwodzie donieckim i odeskim (odpowiednio 5,5% i 4,7% wszystkich oddanych głosów)³³. Szarij w umiejętny sposób łączy popartą konkretnymi argumentami krytykę władz ukraińskich z tezami jawnie prorosyjskimi i antyukraińskimi³⁴.

Postrewolucyjny twardy eurosceptycyzm właściwy dla polityków reprezentujących wyborców ze wschodniej i południowej Ukrainy składa się co najmniej z kilku elementów. Po pierwsze, neguje całkowicie sens zmian politycznych, które dokonały się na Ukrainie po 2014 r. Charakterystyczna dla tego wariantu narracji eurosceptycznej jest również deprecjacja samej rewolucji. Po drugie, Euromajdan i Rewolucja Godności uznawane są za przyczynę większości problemów, z którymi Ukraina zmaga się od 2014 r. Liderzy partii Opozycyjna Platforma – Za Życie oraz ugrupowań z nią współpracujących konsekwentnie unikają deklaracji, które w sposób jasny wskazywałyby na Rosję jako kraj odpowiedzialny za rozpętanie wojny na Ukrainie. Co więcej, pozycja skrajnie eurosceptyczna właściwa dla omawianych w tym miejscu środowisk politycznych jest *de facto* konsekwencją wyboru postawy jednoznacznie prorosyjskiej. Politycy skupieni w tym nurcie nie proponują jednak jakiegokolwiek

³² Анатолий Шарий, YouTube, <https://www.youtube.com/channel/UCVPYbobPRzz-0SjinWekjUBw> [dostęp: 8.05.2020].

³³ Вибори народних депутатів України, Політична партія „Партія Шарія”, <https://www.cvk.gov.ua/pls/vnd2019/wp302pt001f01=919pf7171=401.html> [dostęp: 8.05.2020].

³⁴ М. Васильєва, *Ключеві і Шарія йдуть в Раду: чим відомі ці скандальні мисливці за мандатом*, ТСН.ua, 7.02.2019, <https://tsn.ua/politika/klyuyev-i-shariy-idut-v-radu-chim-vidomi-si-skandalni-mislivci-za-mandatom-1371864.html> [dostęp: 9.05.2020].

nowej formuły, w ramach której Ukraina powinna powrócić do partnerstwa i ścisłej współpracy z Federacją Rosyjską. Opisywany eurosceptycyzm niesie ze sobą prostą deklarację odbudowy politycznego i gospodarczego *status quo* istniejącego przed 2014 r.

Podsumowanie

Reasumując możemy stwierdzić, że nurt eurosceptyczny w okresie postrewolucyjnym na Ukrainie pozostaje integralnym i istotnym elementem życia społeczno-politycznego kraju. Idea porzucenia integracji europejskiej jako głównego celu w ukraińskiej polityce zagranicznej od 2014 r. była popierana przez co czwartego mieszkańca Ukrainy. Co istotne, w ramach dyskursu eurosceptycznego na Ukrainie dominuje jego twardy wariant, ściśle powiązany z koncepcjami powrotu do modelu polityki prorosyjskiej, który zakłada udział Ukrainy w projektach wielostronnych inicjowanych przez Rosję na obszarze byłego ZSRR.

Bibliografia

- Kęsek R., *Po co nam tonąca Unia Europejska? Współczesne przejawy promocji eurazjatyckiej opcji integracyjnej na Ukrainie*, [w:] *Procesy integracyjne i dezintegracyjne na obszarze poradzieckim. Próba bilansu*, red. T. Ambroziak, A. Czwolek, Sz. Gajewski, M. Nowak-Paralus, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2015.
- Kęsek R., *Політичні та інституційні аспекти реалізації Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом*, [w:] *Україна і світ: теоретичні та практичні аспекти діяльності у сфері міжнародних відносин*, red. В.В. Ластовський, Видавничий центр Київського національного університету культури і мистецтв, Київ 2019 [*Politični ta institucijsni aspekti realizacij Ugodi pro asociaciju miž Ukraїnoū ta Ėvropejs'kim Soūzom*, [w:] *Ukraїna i svit: teoretični ta praktični aspekti diāl'nosti u sferi mižnarodnih vidnosin*, red. V.V. Lastovs'kij, Vidavničij centr Kiїvs'kogo nacional'nogo universitetu kul'turi i mistectv, Kiїv 2019].
- Prodi R., *Wider Europe – A Proximity Policy as the key to stability*, „Peace, Security And Stability – International Dialogue and the Role of the EU” Sixth ECSA-World Conference. Jean Monnet Project, Brussels, 5–6 December 2002, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/speech_02_619/SPEECH_02_619_EN.pdf [dostęp: 7.07.2020].
- Szczerbiak A., Taggart P., *Theorising Party-Based Euroscepticism: Problems of Definition, Measurement and Causality*, „SEI Working Paper” 2003, No. 69.
- Анатолій Шарій [Anatolij Šarij], YouTube, <https://www.youtube.com/channel/UCVPYbobPRzz0SjinWekjUBw> [dostęp: 8.05.2020].
- Васильєва М., *Клюєв і Шарій ідуть в Раду: чим відомі ці скандальні мисливці за мандатом*, ТСН.ua [*Vasil'ėva M., Klūėv i Šarij idut' v Radu: čim vīdomī cī skandal'nī mislivci za mandatom*, TSN.ua], 7.02.2019, <https://tsn.ua/politika/klyuyev-i-shariy-idut-v-radu-chim-vidomi-ci-skandalni-mislivci-za-mandat-1371864.html> [dostęp: 9.05.2020].

- Вибори до Верховної Ради України 2019. Результати підрахунку голосів, „Українська правда” [Vibori do Verhovnoi Radi Ukraïni 2019. Rezul'tati pidrahunku golosiv, „Ukraïns'ka pravda”], 21.07.2019, <https://www.pravda.com.ua/articles/2019/07/21/7221526> [dostep: 6.05.2020].
- Вибори народних депутатів України, Політична партія „Опозиційна платформа – За життя” [Vibori narodnih deputativ Ukraïni, Politična partiâ „Opoziciïna platforma – Za žittâ”], <https://www.cvk.gov.ua/pls/vnd2019/wp302pt001f01=919pf7171=393.html> [dostep: 9.05.2020].
- Вибори народних депутатів України, Політична партія „Партія Шарія” [Vibori narodnih deputativ Ukraïni, Politična partiâ „Partiâ Šariâ”], <https://www.cvk.gov.ua/pls/vnd2019/wp302pt001f01=919pf7171=401.html> [dostep: 8.05.2020].
- Вибори президента України 2019 [Vibori prezidenta Ukraïni 2019], <https://www.cvk.gov.ua/pls/vp2019/wp300pt001f01=720.html> [dostep: 5.05.2020].
- Євроінтеграція скасовується? Україна реагує на скандальну заяву Арахамії в Давосі, BBC Україна [Ėvroïntegraciâ skasovuēt'sâ? Ukraïna reaguē na skandal'nu zaâvu Arahamiï v Davosî, BBC Ukraïna], 23.01.2020, <https://www.bbc.com/ukrainian/features-51218347> [dostep: 6.05.2020].
- Жити по-новому! Передвиборна програма кандидата на пост Президента України Петра Порошенка [Žiti po-novomu! Peredviborna programa kandidata na post Prezidenta Ukraïni Petra Porošenka], <https://cvk.gov.ua/pls/vp2014/wp009pt021f01=134pt001f01=702.doc> [dostep: 2.05.2020].
- Інтермаріум. Геополітична альтернатива для Центральної і Східної Європи. Збірка матеріалів конференції, Видавництво Орієнтир, Київ 2016 [Intermarium. Geopolitična al'ternativa dlâ Central'noi i Šidnoi Ėvropi. Zbirka materialiv konferenciï, Vidavnictvo Oriëntir, Kiïv 2016].
- Київський міжнародний інститут соціології [Kiïvs'kij mižnarodnij ïnstitut sociologii], <https://www.kiis.com.ua> [dostep: 3.05.2020].
- Київський Міжнародний Інститут Соціології, Геополітичні орієнтації жителів України: лютий 2020 [Kiïvs'kij Mižnarodnij ïnstitut Sociologii, Geopolitični oriëntaciï žiteliv Ukraïni: lûtij 2020], 1.04.2020, <https://www.kiis.com.ua/?lang=ukr&cat=reports&id=927&page=2> [dostep: 3.05.2020].
- Київський Міжнародний Інститут Соціології, Яким шляхом іти Україні – до якого союзу приєднуватись? (преференції населення за два тижні до Вільнюського саміту) [Kiïvs'kij Mižnarodnij Institut Sociologii, Ėkim šlâhom iti Ukraïni – do âkogo souzu priednuvatis'? (preferenciï naseleonnâ za dva tižni do Vil'nûs'kogo samitu)], 26.11.2013, <https://www.kiis.com.ua/?lang=ukr&cat=reports&id=204&page=2&y=2013> [dostep: 6.05.2020].
- Кравець Р., Жартовська М., Ахметов подав на розлучення. Що відбувається в „Опозиційному блоці”, „Українська правда” [Kravec' R., Žartovs'ka M., Ahmetov podav na rozlučennâ. Šo vidbuvaēt'sâ v „Opoziciïnomu bloci”, „Ukraïns'ka pravda”], 25.01.2017, <https://www.pravda.com.ua/articles/2017/01/25/7133419> [dostep: 8.05.2020].
- Кузьо Т., Війна Путіна проти України. Революція, націоналізм і криміналітет, Дух і літера, Київ 2018 [Kuz'o T., Vijnâ Putina proti Ukraïni. Revoluciâ, nacionalizm i kriminalitet, Duh i litera, Kiïv 2018].

- „Молоді депутати” створили в Раді об’єднання „Єврооптимісти”, „Українська правда” [„*Molodì deputatì*” stvorili v Radì ob’èdnannâ „Èvrooptimìstì”, „Ukrain’ska pravda”], 3.02.2015, <https://www.ppravda.com.ua/news/2015/02/3/7057341> [dostęp: 3.05.2020].
- На місцевих виборах покращили результат тільки критики влади, „Українська правда” [Na mìscevìh vïborah pokrašìli rezul’tat tìl’ki kritiki vladi, „Ukrain’ska pravda”], 9.10.2015, <https://www.ppravda.com.ua/news/2015/11/9/7088039> [dostęp: 7.05.2020].
- Опозиційна Платформа – За Життя, Передвиборна програма політичної партії Опозиційна платформа – За життя. „Мир! Відповідальність! Турбота”! [Opoziciìjna Platforma – Za Žittâ, Peredviborna programa političnoï partii Opoziciìjna platforma – Za žittâ. „Mir! Vïdpovidal’nist’! Turbota”!], <https://zagittya.com.ua/ua/page/programma.html> [dostęp: 8.05.2020].
- Партія розвитку України, „Україно, вперед” і ще чотири політсили об’єдналися в „Опозиційний блок”, Інтерфакс-Україна [Partiâ rozvitku Ukraïni, „Ukraïno, vpered” i še čotiri politisili ob’èdnalisâ v „Opoziciìnij blok”, Ìnterfaks-Ukraïna], 15.09.2014, <https://ua.interfax.com.ua/news/political/223516.html> [dostęp: 7.05.2020].
- Позачергові вибори народних депутатів України 26 жовтня 2014 року [Pozačèrgovì vïbori narodnih deputatìv Ukraïni 26 žovtnâ 2014 roku], <https://www.cvk.gov.ua/pls/vnd2014/wp300pt001f01=910.html> [dostęp: 7.05.2020].
- Правий сектор, Програма національного визволення та державотворення [Pravij sektor, Programa nacional’nogo vizvolennâ ta deržavotvorennâ], <https://pravyysektor.info/programa-nacionalnogo-vyzvolennya-ta-derzhavotvorennya#vstup> [dostęp: 7.07.2020].
- Програма ВО „Свобода” [Programa VO „Svoboda”], https://svoboda.org.ua/wp-content/uploads/2018/08/PZU_actual_text_1-44.pdf [dostęp: 7.07.2020].
- Програма Всеукраїнського об’єднання „Свобода” на позачергових виборах народних депутатів України 21 липня 2019 року [Programa Vseukraïn’skogo ob’èdnannâ „Svoboda” na pozačèrgovih vïborah narodnih deputatìv Ukraïni 21 lipnâ 2019 roku „UKRAÏNA – PONAD USE!”], <https://www.cvk.gov.ua/pls/vnd2019/showdoc2p-f7171=355pid409=27.doc> [dostęp: 9.05.2020].
- Програма політичної партії „Національний корпус” [Programa političnoï partii „Nacional’nij korpus”], <https://tiny.pl/7d165> [dostęp: 6.07.2020].
- Рябчук М., Від „хаосу” до стабільності: хроніка авторитарної консолідації, Видавництво „К.І.С.”, Київ 2012 [Râbčuk M., Vïd „haosu” do stabil’nosti: hronika avtoritarnoi konsolidacii, Vidavnictvo „K.Ì.S.”, Kiïv 2012].
- Сидоренко С., Безперспективний саміт: як Євросоюз заблокував європейську мрію України, „Європейська правда” [Sidorenko S., Bezperspektivnij samit: âk Èvrosoûz zablokuvav êvrops’ku mriû Ukraïni, „Èvrops’ka pravda”], 13.07.2017, <https://www.eurointegration.com.ua/articles/2017/07/13/7068450> [dostęp: 5.05.2020].
- Ткаченко В., Україна: you vadis – куди йдемо?, Видавництво Логос Україна, Київ 2017 [Tkačenko V., Ukraïna: you vadis – kudi jdemo?, Vidavnictvo Logos Ukraïna, Kiïv 2017].
- Угода про Коаліцію депутатських фракцій „Європейська Україна” [Ugoda pro Koaliciû deputats’kih frakcij „Èvrops’ka Ukraïna”] 2014, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/file/text/33/f439014n8.pdf> [dostęp: 3.05.2020].

Червоненко В., *Як Україна програла референдум у Нідерландах*, BBC Україна [Červonenko V., *Âk Ukraïna prograla referendum u Niderlandah*, BBC Ukraïna], 7.04.2016, https://www.bbc.com/ukrainian/politics/2016/04/160407_netherlands_referendum_results_hk [dostęp: 5.05.2020].

Eurosceptic tendencies in Ukraine after the Revolution of Dignity

In this article, the author characterizes Eurosceptic tendencies in Ukraine after 2014. Describes the main political forces that use this discourse to strengthen their political position. The text also includes the characteristics of the Eurosceptic discourse used in Ukraine as part of a political struggle. The analysis mainly focuses on political parties that represent voters from the eastern regions of Ukraine. Despite the violent pro-European political turnover that took place in 2014, some voters, mainly in the eastern regions of the country, still support pro-Russian and anti-Western policy, the main element of which is giving up European aspirations and rebuild close relations with Russia

Key words: Ukraine, Russia, European Union, euroscepticism, revolution

Tendencje eurosceptyczne na Ukrainie po Rewolucji Godności

W artykule scharakteryzowano tendencje eurosceptyczne na Ukrainie po 2014 r. Opisano główne siły polityczne, które wykorzystują ten dyskurs w celu wzmocnienia swojej pozycji politycznej. Tekst zawiera także charakterystykę eurosceptycznego dyskursu stosowanego w ramach walki politycznej. Analiza koncentruje się w głównej mierze na partiach politycznych reprezentujących wyborców ze wschodnich regionów Ukrainy. Pomimo gwałtownego proeuropejskiego zwrotu politycznego, który miał miejsce w 2014 r., niektórzy wyborcy, głównie we wschodnich regionach kraju, nadal popierają politykę prorosyjską i antyzachodnią, której głównym elementem jest rezygnacja z europejskich aspiracji i odbudowa ścisłych relacji z Rosją.

Słowa kluczowe: Ukraina, Rosja, Unia Europejska, eurosceptycyzm, rewolucja

Włodzimierz Bonusiak

prof. dr hab., emerytowany profesor Uniwersytetu Rzeszowskiego

ORCID: 0000-0002-6495-1003

UKRAINA-POLSKA: NADZIEJA NA POWRÓT DO „STRATEGICZNEGO PARTNERSTWA”

Wprowadzenie

Wybór Wołodymyra Zełenskiego na prezydenta Ukrainy przez część politologów i historyków polskich został przyjęty z zaciekawieniem, z racji na jego nikłe doświadczenie na arenie międzynarodowej, jak również z nadzieją, że być może będzie on prowadził wobec Polski politykę odmienną od jego poprzedników: Wiktora Juszczuki i Petra Poroszenki. Zainicjowali oni i prowadzili ukraińską politykę historyczną, która naraziła na szwank dotychczasowe stosunki polsko-ukraińskie, a równocześnie spowodowała ze strony polskiej zaostrenie pretensji wobec Ukrainy.

Celem artykułu jest przedstawienie na tle wzajemnych stosunków z lat 2015–2019 próby odpowiedzi na pytanie o szanse na ponowne zbliżenie między Polską a Ukrainą. Czy nowy prezydent Ukrainy faktycznie chce zbliżenia z Polską? Czy zarówno strona ukraińska, jak i polska są zainteresowane nie tylko normalizacją, ale ponownym strategicznym partnerstwem? Na te pytania odpowiedzą konkretne czyny realizowane przez obydwa państwa, a ściślej rzecz biorąc przez ich elity polityczno-naukowe.

Wybrane wydarzenia, które miały największy wpływ na wzajemne relacje

„Nie odwilż w relacjach, a przełom, tak oceniam rezultaty pierwszego dnia mojej wizyty w Polsce”¹, napisał prezydent Ukrainy Wołodymyr Zełenski w mediach społecznościowych, po rozmowach z prezydentem Andrzejem Dudą. Pobyt w Polsce i udział w obchodach 80. rocznicy wybuchu II wojny światowej, ukraiński prezydent wykorzystał do przedstawienia poczynąń, które według niego doprowadzić miały do naprawy wzajemnych stosunków. Trudno konkretnie ocenić, kiedy nastąpiło ich wyraźne ochłodzenie, a następnie faktyczne zawieszenie (poza wzajemną wymianą handlową). W porównaniu do okresu, gdy prezydentami obydwu państw byli Aleksander Kwaśniewski i Leonid Kuczma, moglibyśmy mówić wręcz o konflikcie. Wynikał on zarówno z błędów polityków obydwu stron, jak też nasilających się sporów między uczonymi, starającymi się realizować politykę historyczną, a nie wspólnie dochodzić do prawdy. Po cyklicznych seminariach polsko-ukraińskich, które trwały od 1996 r. do 2006 r. i kończyły się każdorazowo publikacją pt. *Polska–Ukraina: trudne pytania* (tomy I–XI), wydawać się mogło, że mimo faktu, iż część z nich podsumowywał komunikat o rozbieżnościach między historykami obydwu krajów, potrafili oni nie tylko dyskutować, ale i dochodzić do konsensusu.

Wizyta papieża Jana Pawła II na Ukrainie, poparcie polityków polskich dla Majdanów w 2004 r. oraz w 2014 r. wydawały się wydarzeniami, które świadczyły o realizacji w polityce międzynarodowej wskazań Giedroycia i umacnianiu „strategicznej przyjaźni” zainicjowanej przez Kwaśniewskiego i Kuczmę. Jednak już od 2007 r. narastały na Ukrainie sympatie probanderowskie, na które Polska nie zawsze potrafiła odpowiednio zareagować (budowa we Lwowie pomnika Banderzy, głębokie oburzenie Parlamentu Europejskiego na przyznanie Banderze tytułu bohatera). Stopniowo Polska traciła pozycję strategicznego partnera Ukrainy i przestawała się liczyć w Unii Europejskiej jako ekspert od spraw Europy Wschodniej. Na wzajemne stosunki niewątpliwie wpływ mieli kolejni prezydenci obydwu krajów oraz zmieniająca się sytuacja międzynarodowa.

Wpływ prezydentów ukraińskich na politykę historyczną realizowaną w ich kraju jest oczywisty. Prezydent Juszczenko (2005–2010) nadał Romanowi Szuchewyczowi w 2009 r., a Stepanowi Banderze w 2010 r. tytuły Bohaterów Ukrainy. Za prezydenta Wiktora Janukowycza (2010–2014) wyrokiem sądu tytuły te im odebrano. Kolejny prezydent Petro Poroszenko (2014–2019) powrócił do probanderowskiej polityki Juszczeki, czego jaskrawym przykładem była wizyta w Kijowie prezydenta Polski Bronisława Komorowskiego, podczas której Rada Najwyższa Ukrainy uznała UPA za organizację kombatancką, a strona polska nie

¹ kz//now, „Nie odwilż w relacjach, a przełom”. Prezydent Ukrainy o wizycie w Polsce, TVN24, 2.09.2019, <https://tvn24.pl/swiat/wolodymyr-zelenski-prezydent-ukrainy-spotkal-sie-z-andrzejem-duda-w-palacu-prezydenckim-ra966041-2285665> [dostęp: 11.11.2020].

zareagowała na ten jawny afront². W październiku 2018 r. Poroszenko podpisał ustawę uznającą banderowskie pozdrowienie: „Sława Ukrajini! Herojom sława!” („Chwała Ukrainie! Chwała bohaterom!”) za oficjalne pozdrowienie w ukraińskiej armii i policji. Nic więc dziwnego, że część ukraińskich historyków aktywnie włączyła się w realizację polityki historycznej. Zapominając o polsko-ukraińskich seminariach, nie tylko pomija się ich dorobek, ale także prezentuje własną zafałszowaną wersję historii. Najczęściej dotyczy ona antypolskiej akcji ukraińskiej na Wołyniu i w Małopolsce Wschodniej podczas II wojny światowej. Zgodnie z banderowską propagandą twierdzono, że: to nie UPA rozpoczęło czystkę etniczną na terenie Wołynia, lecz Polacy na obszarze Chełmszczyzny i Łemkowszczyzny³; to Polacy wywołali „wojnę w czasie wojny” o charakterze wojny domowej⁴; nawet jeśli doszło do antypolskiej akcji, to była ona „słusznym gniewem” Ukraińców, przez wieki uciskanych przez Polaków⁵. Wreszcie, że winni antypolskiej akcji byli nie Ukraińcy, lecz Niemcy i partyzanci radzieccy, którzy realizowali zasadę „dziel i rządź” napuszczając obydwa narody przeciwko sobie⁶ oraz, że straty Ukraińców na Wołyniu dorównywały stratom ludności polskiej, w wyniku odwetowej akcji Polaków⁷. Te i jeszcze inne tezy z jednej strony są częściowo nieudaną próbą podważenia wyników badań polskich naukowców, którzy w osobnych publikacjach przedstawili eksterminacyjną politykę nacjonalistów ukraińskich na terenie Wołynia i województw: lwowskiego, stanisławowskiego i tarnopolskiego⁸, a z drugiej – polityką historyczną odpowiadającą na zapotrzebowanie prezydentów: Juszczeki i Poroszenki.

² W. Bonusiak, *Stosunki polsko-ukraińskie po Euromajdanie*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2015, nr 2, s. 131–140.

³ А. Козицький, *Геноцид та політика масового винищення громадянського населення у ХХ ст. (причини, особливості, наслідки)*, Львів 2012.

⁴ В. В'ятрович, *Друга польсько-українська війна. 1942–1947*, Києво-Могилянська академія, Київ 2011.

⁵ B. Hud, *Ukraińcy i Polacy na Nadniestrzu, Wołyniu i w Galicji Wschodniej w XIX i pierwszej połowie XX wieku. Zarys historii konfliktów społeczno-etnicznych*, tłum. A. Korzeniowska-Bihun, M. Hud, Pracownia Wydawnicza, Zalesie Górne 2013.

⁶ J. Hrycak, *Historia Ukrainy 1772–1999*, tłum. K. Kotyńska, Instytut Europy Środkowo-Wschodniej, Lublin 2000.

⁷ М. Коваль, *Україна в Другій світовій і Великій Вітчизняній війнах (1939–1945)*, Альтернативи, Київ 1999.

⁸ W. Siemaszko E. Siemaszko, *Ludobójstwo dokonane przez nacjonalistów ukraińskich na ludności polskiego Wołynia 1939–1945*, t. 1–2, von borowiecky, Warszawa 2000; H. Komański, S. Siekierka, *Ludobójstwo dokonane przez nacjonalistów ukraińskich na Polakach w województwie tarnopolskim 1939–1946*, „Nortom”, Wrocław [cop. 2004]; Sz. Siekierka, H. Komański, K. Bulzacki, *Ludobójstwo dokonane przez nacjonalistów ukraińskich na Polakach w województwie lwowskim 1939–1947*, Wydawnictwo Stowarzyszenie Upamiętnienia Ofiar Zbrodni Ukraińskich Nacjonalistów, Wrocław 2006; Sz. Siekierka, H. Komański, E. Różański, *Ludobójstwo dokonane przez nacjonalistów ukraińskich na Polakach w województwie stanisławowskim 1939–1946*, „Atla 2” – Stowarzyszenie Upamiętnienia Ofiar Zbrodni Ukraińskich Nacjonalistów „Na Rubieży”, Wrocław 2008.

Znaczący udział w realizacji tej polityki wśród historyków ukraińskich miał Wołodymyr Wiatrowycz. Ten absolwent Uniwersytetu Lwowskiego, w latach 2008–2010 był dyrektorem Archiwum Służby Bezpieczeństwa Ukrainy, a w latach 2014–2019 prezesem Ukraińskiego Instytutu Pamięci Narodowej. Na tych stanowiskach propagował ukraińską politykę historyczną, która gloryfikowała banderowców, podkreślając ich zasługi w walce o niepodległość Ukrainy, a przemilczała ich zbrodniczą działalność wobec Polaków i Żydów. Wiatrowycz nie reagował na krytykę jego tez i poglądów, mimo że polemizowali z nimi nie tylko historycy polscy, ale i ukraińscy. Zaskakujący był tylko fakt, że polski IPN wyraził zgodę na powołanie wspólnie ze swoim ukraińskim odpowiednikiem Polsko–Ukraińskiego Forum Historyków, którego pierwsze posiedzenie odbyło się w Kijowie w listopadzie 2015 r. Kolejne spotkania miały się odbywać dwa razy w roku, na przemian w Polsce i na Ukrainie. Tematyka obrad była powtórzeniem problematyki poruszanej na wspomnianych seminariach, ale nie podejmowano na nich prób wypracowania wspólnego stanowiska. Dotąd zresztą nie ukazały się drukiem referaty wygłaszane przez obydwie strony.

W lipcu 2016 r. Sejm i Senat RP przyjęły uchwały w sprawie zbrodni wołyńskiej, określając ją mianem ludobójstwa. We wrześniu tego samego roku uchwały te potępiła Rada Najwyższa Ukrainy, uznając je z kolei za „upolitycznienie historii” i przekreślenie wieloletniego dialogu historycznego. W uchwale Rady znalazł się apel „o pojednanie na zasadzie chrześcijańskiego przebaczenia” oraz o rzetelne zbadanie tragedii na Wołyniu. W październiku 2016 r. Sejm RP i Rada Najwyższa Ukrainy przyjęły Deklarację pamięci i solidarności. Jest w niej mowa o potrzebie bezstronnych badań historycznych, podjęciu szerszej przyjacielskiej współpracy badaczy, a także o powstrzymaniu sił, które prowadzą do sporu pomiędzy państwami. Założenia Deklaracji nie zostały wprowadzone w życie. W 2017 r. odbyły się jeszcze dwie edycje Polsko–Ukraińskiego Forum Historyków, po czy przestano je zwoływać⁹. Decyzje o ich przerwaniu podjął jednoosobowo Wiatrowycz. Była ona poprzedzona kolejnym konfliktem między oboma państwami.

W październiku 2017 r. na Przełęczu Wereckiej w miejscowości Kłymcza odbyła się uroczystość otwarcia specjalnie wybudowanego kompleksu upamiętniającego poległych tam w marcu 1939 r. strzelców Siczy Karpackiej. W uroczystościach tych wzięła udział wicepremier Ukrainy ds. integracji europejskiej i euroatlantyckiej Iwana Kłympusz-Cyncadze oraz kompania honorowa Sił Zbrojnych Ukrainy. Na tablicach pamiątkowych umieszczono napis: „Bohaterom Ukrainy Karpackiej rozstrzelanym przez polskich i węgierskich okupantów w marcu 1939 r.” oraz plansze informujące o rzekomej egzekucji 600 Ukraińców przez oddział Korpusu Ochrony Pogranicza. 17 października 2017 r. do polskiego

⁹ Instytut Pamięci Narodowej, III Polsko-Ukraińskie Forum Historyków – Kijów, 24–27 października 2016, <https://ipn.gov.pl/pl/nauka/polsko-ukrainskie-forum/37050,III-Polsko-Ukrainskie-Forum-Historykow-Kijow-2427-pazdziernika-2016.html> [dostęp: 17.11.2020].

Ministerstwa Spraw Zagranicznych wezwano ambasadora Ukrainy Andrija Deszczycę. W trakcie spotkania wiceminister Bartosz Cichocki przekazał ambasadorowi stanowisko polskiego rządu: „Polska nigdy nie okupowała Ukrainy. [...] Do tej pory nie został zaprezentowany żaden dowód na poparcie tezy o masowej egzekucji członków Siczy Karpackiej [...]”¹⁰. Polski MSZ domagał się zmiany napisów. Nie doczekano się oficjalnej odpowiedzi, a Wiatrowycz w specjalnym wystąpieniu stwierdził, że napisy w mauzoleum są zgodne z prawdą, ponieważ II Rzeczypospolita faktycznie okupowała Ukrainę, a liczba 600 ofiar

[...] jest obecna i wykorzystuje się ją w ukraińskiej historiografii, opiera się na relacjach świadków tamtych wydarzeń. Powinniśmy prowadzić badania, by ustalić dokładną liczbę zamordowanych żołnierzy Siczy Karpackiej. To, co miało miejsce w 1939 roku na Przełęczy Wereckiej, było zbrodnią wojenną¹¹.

Konflikt na szczeblu rządowym między Polską a Ukrainą rozpoczął się już wiosną 2017 r. Wówczas w kwietniu doszło do zdemontowania pomnika UPA w Hruszowicach. W odpowiedzi Ukraiński IPN wydał zakaz poszukiwań i eks-humacji szczątków polskich ofiar wojen i konfliktów na terytorium Ukrainy¹². Pomnik w Hruszowicach został rozebrany w akcji czynu społecznego. Decyzję tę podjął wójt gminy Stubno, podkreślając, że naruszał on co najmniej 11 aktów prawnych i nie był pomnikiem, lecz nielegalnym upamiętnieniem. Innym powodem były także względy estetyczne, a zdaniem wójta akcję popierała większość mieszkańców gminy, w tym wszyscy Polacy¹³. Decyzja wójta była kontrowersyjna i została natychmiast oprotestowana przez Związek Ukraińców w Polsce i ministra spraw zagranicznych Ukrainy.

Oficjalny konflikt między prezydentami obydwu państw miał miejsce w 2018 r. Prezydent Ukrainy Petro Poroszenko 8 lipca 2018 r. wziął udział w uroczystościach w Sahryniu – lubelskiej wsi zamieszkałej w czasie II wojny

¹⁰ MSZ RP ws. upamiętnienia żołnierzy Siczy Karpackiej na Przełęczy Wereckiej (komunikat), PAP, 17.10.2017, <https://pap-mediroom.pl/polityka-i-spoleczenstwo/msz-rp-ws-upamietnienia-zolnierzy-siczy-karpackiej-na-przeleczy-wereckiej> [dostęp: 17.11.2020].

¹¹ R. Szoszyn, *Ukraińska wizja historii Polski*, „Rzeczpospolita”, 19.10.2017, <https://www.rp.pl/Polityka/310189890-Ukraińska-wizja-historii-Polski.html> [dostęp: 17.11.2020].

¹² Pomnik w Hruszowicach został nielegalnie wybudowany w 1994 r.; wzniesiony z piaskowca miał 4 metry wysokości. Jego kształt przypominał łuk bramy połączonej na szczycie metalowym tryzubem. Gotowe fragmenty kamienne i tablice zostały przywiezione ze Lwowa. Na płytach pomnika znajdował się napis w języku ukraińskim „Chwała bohaterom UPA/bojownikom o wolność Ukrainy”. Wymieniono także cztery kurenie UPA, działające niegdyś w regionie. Pomnik miał upamiętniać 14 członków UPA z kurenia „Żelaźniaka” którzy zginęli w walce z wojskiem polskim w pobliżu Hruszowic w 1946 r.; Pomnik UPA w Hruszowicach, Wikipedia, https://pl.wikipedia.org/wiki/Pomnik_UPA_w_Hruszowicach [dostęp: 17.11.2020].

¹³ A. Fortuna, *Nielegalny pomnik UPA w powiecie przemyskim rozebrany po 23 latach. Pierwsza taka akcja w Polsce [Galeria zdjęć]*, Portal Przemyski, 26.04.2017, <https://www.portal-przemyski.pl/nielegalny-pomnik-upa-w-powiecie-przemyskim-rozebrany-po-23-latach-pierwsza-taka-akcja-w-polsce-galeria-zdjec/> [dostęp: 16.11.2020].

światowej głównie przez Ukraińców i krwawo spacyfikowanej przez oddział Armii Krajowej 10 marca 1944 r. Historycy różnie szacują liczbę ofiar (od 234 do ok. 600 osób), ale są zgodni co do tego, że była to zbrodnicza akcja, której ofiarami padła ludność cywilna, głównie kobiety i dzieci. W czasie uroczystości w imieniu Ukraińców przemawiał dr Grzegorz Kuprianowicz, który pełnił funkcję przewodniczącego Towarzystwa Ukraińskiego w Lublinie. Mówił m.in.:

Przed 74 laty zginęli tu obywatele Rzeczypospolitej, ukraińscy prawosławni mieszkańcy tej ziemi, na której od stuleci żyli ich przodkowie. Zginęli oni z rąk innych obywateli Rzeczypospolitej, dlatego, że mówili w innym niż większość języku oraz byli innego wyznania. Ta zbrodnia przeciwko ludzkości popełniona została przez członków narodu polskiego – partyzantów Armii Krajowej, będących żołnierzami Polskiego Państwa Podziemnego¹⁴.

Prezydent Ukrainy swój pobyt na uroczystościach w Sahryniu traktował jako odpowiedź na udział prezydenta Dudy w uroczystościach w Ołyce, która odbywała się w tym samym dniu¹⁵. Wojewoda lubelski Przemysław Czarnek potraktował ukraińskie obchody jako prowokację podczas uroczystości 75. rocznicy tragicznej krwawej niedzieli na Wołyniu, „[...] gdzie w sposób systemowy ukraińscy nacjonaści, bandyci, których ciężko szukać w historii świata, w sposób bestialski mordowali tysiące Polaków podczas nabożeństw religijnych”¹⁶. Zarzucił dr. Kuprianowiczowi, że zrównał 130 tys. polskich ofiar ludobójstwa z kilkuset cywilami, obywatelami narodowości ukraińskiej, którzy zginęli w Sahryniu. W konsekwencji doszedł do wniosku, że mogły zostać złamane art. 135 Kodeksu karnego oraz art. 55 ustawy o IPN i złożył zawiadomienie do prokuratury o możliwości popełnienia tych przestępstw przez dr. Kuprianowicza. Stosunkowo szybko, 9 sierpnia, prokurator lubelskiego IPN nie dopatrzył się złamania prawa przez dr. Kuprianowicza, jednak prezes IPN 30 sierpnia odwołał go z Komitetu Ochrony Pamięci Walki i Męczeństwa przy oddziale IPN w Lublinie. Wojewoda lubelski został wsparty przez szefa Kancelarii Premiera, Michała Dworczyka, który powiedział: „Trudno oprzeć się wrażeniu, że moment i sposób uczczenia osób, które zginęły w Sahryniu, był rodzajem prowokacji politycznej”¹⁷.

De facto stosunki polityczne między Polską a Ukrainą zostały zamrożone na najwyższych szczeblach obydwu państw. Nie przeszkadzało to jednak stromom w mnożeniu inicjatyw, które miały zbliżyć do siebie zarówno polityków, jak i naukowców, dziennikarzy i przedsiębiorców (przykładowo: Polsko-Ukraińskie Forum Partnerstwa, Polsko-Ukraińskie Forum Naukowe, Polsko-Ukraińskie Forum Dziennikarzy, Polsko-Ukraińskie Forum Gospodarcze). Na spotkaniach

¹⁴ B. Berdychowska, *Prokuratorem w historyka – przypadek dr. Kuprianowicza*, „Więź”, 18.09.2018, <https://wiesz.pl/2018/09/18/prokuratorem-w-historyka-przypadek-dr-kuprianowicza/> [dostęp: 11.11.2020].

¹⁵ W Ołyce zginęło 87 Polaków i 4,5 tys. Żydów, zamordowanych przez policję niemiecką i ukraińską.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ *Ibidem*.

unikano podejmowania tematów, które nawiązywałyby do zachodzących konfliktów. Można jednak było zaobserwować dwa przeciwstawne sobie procesy. Z jednej strony trwały antypolskie prowokacje, najczęściej inspirowane przez Ukraiński IPN, z drugiej – powiększający się napływ Ukraińców do Polski i wzrost wzajemnych obrotów handlowych. Część tych konfliktów była zresztą tylko złośliwościami (np. niewypuszczenie na Ukrainę prof. dr hab. Czesława Partacza, znanego badacza stosunków polsko-ukraińskich przed i podczas II wojny światowej, czy zakaz wjazdu na Ukrainę dla prezydenta Przemysła). Miejsce miały również wypowiedzi szefa Ukraińskiego IPN negującego legalność polskiego cmentarza w Kijowie-Bykowni i miejsc upamiętnienia rzezi na Wołyniu oraz popierającego dążenie do zburzenia lwów na cmentarzu Orląt Lwowskich we Lwowie, jako symbolu polskości i okupacji. Zdarzały się również uszkodzenia polskich placówek dyplomatycznych, cmentarzy i konflikty przygraniczne po stronie ukraińskiej. Polska prowokowała konflikty o wiele rzadziej (np. zakaz wjazdu do Polski dla Światosława Szeremety – sekretarza ukraińskiej państwowej komisji ds. upamiętnienia żołnierzy i ofiar wojen oraz politycznych represji, protesty ambasady przeciwko propagowaniu w telewizji ukraińskiej kultu Bandery). Te obustronne działania nie miały jednak wpływu na postrzeganie Polski przez ludność Ukrainy, która od 2014 r. coraz liczniej zaczęła przybywać do Polski. Nowy Prezydent Ukrainy Zełenski, krótko po swym wyborze doprowadził do dymisji Wiatrowycza z funkcji szefa Ukraińskiego IPN. Decyzja ta została przyjęta przez stronę polską z optymizmem, że spowoduje ona polepszenie wzajemnych stosunków.

W stosunkach gospodarczych między oboma państwami najwyższe obroty odnotowano w 2013 r. (eksport z Polski – 18,019 mld zł, import do Polski – 6,981 mld, saldo – 11,038 mld zł); w 2014 r. wzajemne obroty obniżyły się aż o 27%, a w 2015 r. o kolejne 5,3%¹⁸. Był to wynik konfliktu ukraińsko-rosyjskiego, który spowodował, że gospodarka ukraińska musiała się przestawiać na zaspakajanie potrzeb wojennych. W 2016 r. sytuacja ustabilizowała się na tyle, że polski eksport na Ukrainę wzrósł o 11%, a import z Ukrainy o 19%. Dzięki porozumieniu z Unią Europejską wymiana handlowa systematycznie rosła. W 2018 r. wzajemne obroty towarowe między Polską a Ukrainą osiągnęły poziom z 2013 r., kiedy były najwyższe, a w 2019 r. już je przekroczyły¹⁹. Polscy inwestorzy ponownie zaczęli lokować swe firmy na Ukrainie i tendencja ta ma charakter rosnący. Jak już wspomniano, od 2014 r. wyraźnie widać rosnący napływ siły roboczej z Ukrainy do Polski. Według szacunków w 2019 r. w Polsce przebywało ponad

¹⁸ *Polska wraca na Ukrainę w wielkim stylu. Eksport wystrzelił*, Business Insider Polska, 9.10.2017, <https://businessinsider.com.pl/finanse/handel/polski-eksport-na-ukraine-styczen-czerwiec-2017/3gws758> [dostęp: 11.11.2020].

¹⁹ Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii. Portalu Promocji Eksportu, Informacje o gospodarce Ukrainy i polsko-ukraińskiej wymianie handlowej, 13.08.2018, <https://ukraine.trade.gov.pl/pl/aktualnosci/282008,informacje-o-gospodarce-ukrainy-i-polsko-ukraińskiej-wymianie-handlowej-w-i-kwartale-2018-r-.html> [dostęp: 11.11.2020].

1,3 mln Ukraińców, z których 480 tys. płaciło składki w ZUS²⁰. W 2017 r. transfery pieniężne Ukraińców z Polski odnotowane przez banki wynosiły 11,7 mld zł²¹. Ponieważ duża część Ukraińców przewozi swe zarobki osobiście, nie można określić faktycznych rozmiarów tych transferów. Od 2014 r. widoczny jest także zwiększający się popyt w Polsce na siłę roboczą z Ukrainy. Do 2014 r. zapotrzebowanie na nią składało głównie rolnictwo. W latach następnych coraz większa liczba Ukraińców była zatrudniana w specjalizacjach wymagających wysokich kwalifikacji²². Trudno obecnie ocenić, ilu z nich zechce się na stałe związać z Polską i osiedlić w naszym kraju, ale trend taki jest widoczny, choć zdecydowana większość Ukraińców kontentuje się pobytami krótkotrwałymi do trzech lat.

Podsumowanie

Wizyta prezydenta Zełenskiego w Polsce w sierpniu 2019 r. i jego rozmowy z prezydentem Polski spowodowały zwrot we wzajemnych stosunkach. Prezydent Ukrainy zapowiedział, że gotów jest do odblokowania prac poszukiwawczych na Ukrainie i wyrażał nadzieję, że strona polska uporządkuje ukraińskie miejsca pamięci na swoim terytorium. Prezydent Zełenski zaproponował też prezydentowi Dudzie zbudowanie na granicy Ukrainy i Polski wspólnego memoriału pojednania²³. W październiku 2019 r. faktycznie odblokowano prace poszukiwawcze, a w czasie kolejnego spotkania obu prezydentów ustalono, że Polska odbuduje zdewastowaną tablicę na mogile ukraińskiej na wzgórzu Monastyr i weźmie ją pod ochronę. Obaj prezydenci wyrazili nadzieję na dalszy rozwój wzajemnych stosunków gospodarczych (dla Ukrainy Polska jest czwartym największym partnerem handlowym). Prezydent Zełenski podziękował Polsce za działania na rzecz integralności terytorialnej Ukrainy i za aktywny udział w przedłużeniu sankcji wobec Rosji²⁴. Z kolei prezydent Duda podziękował Zełenskiemu za jego „obecność i za postawę podczas uroczystości w instytucie Yad Vashem w Jerozolimie”²⁵. Podsumowania stosunków polsko-ukraińskich dokonał Prezydent Ukrainy, stwierdzając: „Udało się nam obniżyć emocje wokół wspólnej tragicz-

²⁰ Stosunki polsko-ukraińskie, Wikipedia, https://pl.wikipedia.org/wiki/Stosunki_polsko-ukraińskie [dostęp: 16.11.2020].

²¹ M. Jaroszewicz, *Migracje z Ukrainy do Polski. Stabilizacja trendu*, Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia, Warszawa październik 2018, s. 12.

²² Z. Chmielewska, G. Dobrocze, A. Panuciak, *Obywatele Ukrainy pracujący w Polsce – raport z badania. Badania przeprowadzone w 2017 r.*, NBP, Warszawa 2018.

²³ *kz//now, op. cit.*

²⁴ AdRo203, *Zełenski: Polska odnowi pomnik OUN-UPA w Monastyrzu*, Wolna-polska.pl, 28.01.2020, <https://wolna-polska.pl/wiadomosci/zelenski-polska-odnowi-pomnik-oun-upa-w-monastyrzu-2020-01> [dostęp: 11.11.2020].

²⁵ (pmd), *Andrzej Duda dziękuje prezydentowi Ukrainy za postawę w Yad Vashem. Zełenski mówi o poprawie relacji z Polską*, Onet, 27.01.2020, <https://wiadomosci.onet.pl/kraj/75-rocznica-wyzwolenia-auschwitz-duda-i-zelenski-spotkali-sie-w-oswiecimiu/n2sh829> [dostęp: 11.11.2020].

nej przeszłości i dziś z otwartym sercem nasze kraje idą w przyszłość; w naszych relacjach od teraz akcentujemy to, co nas łączy”²⁶.

Wołodomyr Zeleński słownie nawiązał do stwierdzeń propagowanych uprzednio przez Kwaśniewskiego i Kuczmę, którzy również mówili, że należy podkreślać to co nas łączy, a nie to co nas dzieli. Starali się oni także czynnie uczestniczyć w procesie zbliżenia obu narodów, spotykając się służbowo i prywatnie kilkadziesiąt razy, inicjując wspólną serię wydawniczą poświęconą stosunkom polsko-ukraińskim i umieszczając w tomie, który ją zainicjował, specjalne przedmowy²⁷. Co najważniejsze, w 1997 r. podpisali oni wspólne oświadczenie o porozumieniu i pojednaniu, a w lipcu 2003 r. wspólne oświadczenie w związku z 60. rocznicą wydarzeń wołyńskich. Obydwaj z niepokojem obserwowali pogarszające się stosunki polsko-ukraińskie i w przeddzień wydarzeń na Wołyniu w ich 70. rocznicę zaapelowali we wspólnym oświadczeniu o pojednanie i niezagonywanie stosunków między Polakami i Ukraińcami:

[...] prosimy naszych rodaków, aby zrobili wszystko, aby uczczenie pamięci ofiar dawnych konfliktów nie stało się narzędziem do zaoognienia stosunków i zmarnotrawienia dotychczasowych zdobyczy procesu pojednania między naszymi narodami²⁸.

Ich prośby, jak przedstawiono w niniejszym artykule, zostały zignorowane przez kolejnych przywódców obu państw. Siłą rzeczy prowadziło to do mnożenia konfliktów. Można jednak powiedzieć, że nie dotyczyły one w większości lokalnych porozumień między samorządami, przedsiębiorcami oraz zwykłymi ludźmi, którzy z niesmakiem w obydwu krajach obserwowali podsycane przez skrajnych nacjonalistów fobie i stereotypy. Mamy jednak szanse powrotu do stosunków z lat 90. XX i początków XXI w. Czy uda się tego dokonać – nie wiadomo.

Wspólna deklaracja prezydentów Ukrainy i Polski podpisana w październiku 2020 r. podczas wizyty Andrzeja Dudy w Kijowie świadczy o tym, że obydwu prezydentom nie brakuje chęci do unormowania stosunków i być może do ponownego strategicznego partnerstwa. Z deklaracji wynika, że ponownie mają one „charakter partnerstwa strategicznego”²⁹. Czy faktycznie będzie to nowy początek we wzajemnych stosunkach, lub chociażby kontynuacja tego co nas

²⁶ ZELEŃSKI: udało się nam obniżyć emocje wokół wspólnej tragicznej przeszłości, wnp.pl, 27.01.2020, <https://www.wnp.pl/parlamentarny/spoleczenstwo/zelenski-udalo-sie-nam-obnizyc-emocje-wokol-wspolnej-tragicznej-przeszlosci,52210.html> [dostęp: 11.11.2020].

²⁷ *Polskie podziemie 1939–1945: Lwów – Kołomyja – Stryj – Złoczów*, red. nauk. Z. Gajowniczek et al., Centralne Archiwum Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji – „Rytm”, Warszawa–Kijów 1998.

²⁸ Kwaśniewski i Kuczma: nie zaoogniamy stosunków Polacy–Ukraińcy, Onet, 9.07.2013, <https://wiadomosci.onet.pl/kraj/kwasniewski-i-kuczma-nie-zaoogniamy-stosunkow-polacy-ukraincy/p3z11> [dostęp: 11.11.2020].

²⁹ *Wspólna deklaracja prezydentów Polski i Ukrainy (CAŁY TEKST)*, Kresy24.pl, 12.10.2020, <https://kresy24.pl/wspolna-deklaracja-prezydentow-polski-i-ukrainy-tekst/> [dostęp: 11.11.2020].

łączyło w latach 90., zależy w dużym stopniu od elit intelektualnych obu krajów. Liczą one, że proces normalizacji i wzajemnego zrozumienia będzie postępował. Mamy szansę, którą powinniśmy umieć wykorzystać.

Bibliografia

- AdRo203, *Zelenski: Polska odnowi pomnik OUN-UPA w Monastyrzu*, Wolna-polska.pl, 28.01.2020, <https://wolna-polska.pl/wiadomosci/zelenski-polska-odnowi-pomnik-oun-upa-w-monastyrzu-2020-01> [dostęp: 11.11.2020].
- Berdychowska B., *Prokuratorem w historyka – przypadek dr. Kuprianowicza*, „Więź”, 18.09.2018, <https://wiez.pl/2018/09/18/prokuratorem-w-historyka-przypadek-dr-kuprianowicza/> [dostęp: 16.11.2020].
- Bonusiak W., *Stosunki polsko-ukraińskie po Euromajdanie*, Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2015, nr 2.
- Chmielewska Z., Dobroczek G., Panuciak A., *Obywatele Ukrainy pracujący w Polsce – raport z badania. Badania przeprowadzone w 2017 r.*, NBP, Warszawa 2018.
- Fortuna A., *Nielegalny pomnik UPA w powiecie przemyskim rozebrany po 23 latach. Pierwsza taka akcja w Polsce [Galeria zdjęć]*, Portal Przemyski, 26.04.2017, <https://www.portalprzemyski.pl/nielegalny-pomnik-upa-w-powiecie-przemyskim-rozebrany-po-23-latach-pierwsza-taka-akcja-w-polsce-galeria-zdjec/> [dostęp: 16.11.2020].
- Hrycak J., *Historia Ukrainy 1772–1999*, tłum. K. Kotyńska, Instytut Europy Środkowo-Wschodniej, Lublin 2000.
- Hud B., *Ukraińcy i Polacy na Nadzieprzu, Wołyniu i w Galicji Wschodniej w XIX i pierwszej połowie XX wieku. Zarys historii konfliktów społeczno-etnicznych*, tłum. A. Kozłowska-Bihun, M. Hud, Pracownia Wydawnicza, Zalesie Górne 2013.
- Instytut Pamięci Narodowej, III Polsko-Ukraińskie Forum Historyków – Kijów, 24–27 października 2016, <https://ipn.gov.pl/pl/nauka/polsko-ukrainskie-forum/37050,III-Polsko-Ukraińskie-Forum-Historykow-Kijow-2427-pazdziernika-2016.html> [dostęp: 17.11.2020].
- Jaroszewicz M., *Migracje z Ukrainy do Polski. Stabilizacja trendu*, Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia, Warszawa październik 2018.
- Komański H., Siekierka Sz., *Ludobójstwo dokonane przez nacjonalistów ukraińskich na Polakach w województwie tarnopolskim 1939–1946*, „Nortom”, Wrocław [cop. 2004].
- Kwaśniewski i Kuczma: nie zaogniajmy stosunków Polacy–Ukraińcy, Onet, 9.07.2013, <https://wiadomosci.onet.pl/kraj/kwasniewski-i-kuczma-nie-zaogniajmy-stosunkow-polacy-ukraincy/p3z11> [dostęp: 11.11.2020].
- kz/now, „Nie odwiłż w relacjach, a przełom”. Prezydent Ukrainy o wizycie w Polsce, TVN24, 2.09.2019, <https://tvn24.pl/swiat/wolodymyr-zelenski-prezydent-ukrainy-spotkal-sie-z-andrzejem-duda-w-palacu-prezydenckim-ra966041-2285665> [dostęp: 11.11.2020].
- Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii. Portalu Promocji Eksportu, Informacje o gospodarce Ukrainy i polsko-ukraińskiej wymianie handlowej, 13.08.2018, <https://ukraine.trade.gov.pl/pl/aktualnosci/282008,informacje-o-gospodarce-ukrainy-i-polsko-ukrainskiej-wymianie-handlowej-w-i-kwartale-2018-r-.html> [dostęp: 11.11.2020].

- MSZ RP ws. upamiętnienia żołnierzy Siczy Karpackiej na Przełęczy Wereckiej (komunikat), PAP, 17.10.2017, <https://pap-mediroom.pl/polityka-i-spoleczenstwo/msz-rp-ws-upamietnienia-zolnierzy-siczy-karpackiej-na-przeleczy-wereckiej> [dostęp: 17.11.2020].
- (pmd), Andrzej Duda dziękuje prezydentowi Ukrainy za postawę w Yad Vashem. Zelen-ski mówi o poprawie relacji z Polską, Onet, 27.01.2020, <https://wiadomosci.onet.pl/kraj/75-rocznica-wyzwolenia-auschwitz-duda-i-zelenski-spotkali-sie-w-oswiecimiu/n2sh829> [dostęp: 11.11.2020].
- Polska wraca na Ukrainę w wielkim stylu. Eksport wystrzelił, Business Insider Polska, 9.10.2017, <https://businessinsider.com.pl/finanse/handel/polski-eksport-na-ukraine-styczen-czerwiec-2017/3gws758> [dostęp: 11.11.2020].
- Polskie podziemie 1939–1945: Lwów – Kołomyja – Stryj – Złoczów, red. nauk. Z. Gajow-niczek et al., Centralne Archiwum Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administra-cji – „Rytm”, Warszawa–Kijów 1998.
- Pomnik UPA w Hruszowicach, Wikipedia, https://pl.wikipedia.org/wiki/Pomnik_UPA_w_Hruszowicach [dostęp: 17.11.2020].
- Siekierka Sz., Komański H., Bulzacki K., *Ludobójstwo dokonane przez nacjonalistów ukraińskich na Polakach w województwie lwowskim 1939–1947*, Wydawnictwo Sto-warzyszenie Upamiętnienia Ofiar Zbrodni Ukraińskich Nacjonalistów, Wrocław 2006.
- Siekierka Sz., Komański H., Różański E., *Ludobójstwo dokonane przez nacjonalistów ukraińskich na Polakach w województwie stanisławowskim 1939–1946*, „Atla 2” – Stowarzyszenie Upamiętnienia Ofiar Zbrodni Ukraińskich Nacjonalistów „Na Rubie-ży”, Wrocław 2008.
- Siemaszko W., Siemaszko E., *Ludobójstwo dokonane przez nacjonalistów ukraińskich na ludności polskiego Wołynia 1939–1945*, t. 1–2, von borowiecky, Warszawa 2000.
- Stosunki polsko-ukraińskie, Wikipedia, https://pl.wikipedia.org/wiki/Stosunki_polsko-ukraińskie [dostęp: 16.11.2020].
- Szozzyn R., *Ukraińska wizja historii Polski*, „Rzeczpospolita”, 19.10.2017, <https://www.rp.pl/Polityka/310189890-Ukraińska-wizja-historii-Polski.html> [dostęp: 17.11.2020].
- Wspólna deklaracja prezydentów Polski i Ukrainy (CAŁY TEKST), Kresy24.pl, 12.10.2020, <https://kresy24.pl/wspolna-deklaracja-prezydentow-polski-i-ukrainy-tekst/> [dostęp: 11.11.2020].
- Zelen-ski: udało się nam obniżyć emocje wokół wspólnej tragicznej przeszłości, wnp.pl, 27.01.2020, <https://www.wnp.pl/parlamentarny/spoleczenstwo/zelenski-udalo-sie-nam-obnizyc-emocje-wokol-wspolnej-tragicznej-przeszlosci,52210.html> [dostęp: 11.11.2020].
- Козицький А., *Геноцид та політика масового винищення громадянського населен-ня у ХХ ст. (причини, особливості, наслідки)*, Літопис, Львів 2012 [Kozic'kij A., *Genocid ta politika masovogo vinišennâ gromadâns'kogo naselennâ u XX st. (pričini, osoblivosti, naslidki)*, Litopis, L'viv 2012].
- В'ятрович В., *Друга польсько-українська війна. 1942—1947*, Києво-Могилянська академія, Київ 2011 [V'atrovič V., *Druga pol's'ko-ukraiń'ska vijna. 1942—1947*, Kiêvo-Mogilâns'ka akademiâ, Kiïv 2011].
- Коваль М., *Україна в Другій світовій і Великій Вітчизняній війнах (1939–1945)*, Альтернативи, Київ 1999 [Koval' M., *Ukraïna v Drugij svitovij i Velikij Vîčiznânij vijnah (1939–1945)*, Al'ternativi, Kiïv 1999].

Poland – Ukraine: hope for a return to a „strategic partnership”

Successive presidents of Ukraine Viktor Yushchenko and Petro Poroshenko have changed their relations between Poland and Ukraine with their pro-flag policy. In implementing historical policy, they preferred anti-Polish people and those who carried out propaganda propagated by Banderites during World War II. Already during the war, the Banderites negated their participation in genocidal activities against Poles and Jews, and at present some Ukrainian historians deny that it was genocide, and if confess to anti-Polish action, they try to justify it with various arguments. The new president of Ukraine Wołodymyr Zeleński wants to refer to the period when both countries talked about strategic partnership and should be wished that it would not end only on intentions.

Key words: presidents of Poland and Ukraine, anti-Polish and pro-Banderian events, historical policy

Ukraina–Polska: nadzieja na powrót do „strategicznego partnerstwa”

Kolejni prezydenci Ukrainy – Wiktor Juszczenko i Petro Poroszenko, swoją probanderowską polityką doprowadzili do zmiany wzajemnych relacji między Polską a Ukrainą. Realizując politykę historyczną preferowali osoby, które podsycaly antypolskie nastroje i realizowały propagandę oraz skłaniały się ku narracji szerzonej przez banderowców w czasie II wojny światowej. Już w czasie wojny banderowcy negowali swój udział w ludobójczych działaniach wobec Polaków i Żydów. Obecnie część historyków ukraińskich zaprzecza, że było to ludobójstwo, a jeśli przyznają oni, że doszło do antypolskiej akcji to stara się ją usprawiedliwić przy pomocy najróżniejszych argumentów. Nowy prezydent Ukrainy Wołodymyr Zeleński swym działaniem chce nawiązać do okresu, kiedy to oba kraje mówiły o strategicznym partnerstwie i należy mu życzyć, aby nie skończyło się tylko na zamiarach.

Słowa kluczowe: prezydenci Polski i Ukrainy, antypolskie i probanderowskie wydarzenia, polityka historyczna

Lubomir Zyblikiewicz

prof. dr hab., emerytowany profesor Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie

ORCID: 0000-0002-8369-7071

REPUBLIKA FEDERALNA NIEMIEC- CHIŃSKA REPUBLIKA LUDOWA

Stosunki między Republiką Federalną Niemiec a Chińską Republiką Ludową trwają od 11 października 1973 r. Wyróżniają je, zwłaszcza od przełomu wieków, dynamika i rozległość. W ostatnich kilkunastu miesiącach dużo trudniej jest przewidywać zmiany, jakie wydają się nieuchronnie nadchodzić. Choć niewiadome przeważają, to z pewnością przeobrażenia w stosunkach między Niemcami a Chinami będą istotnie ważyc na kształcie nowego ładu światowego.

Zmiany w układzie sił

Jeszcze w 1980 r. porównania gospodarek Niemiec i ChRL wyglądały jednoznacznie. Udział gospodarki zachodnioniemieckiej, czwartej w świecie, przekraczał 6,7% gospodarki światowej, a Chin zbliżał się do 2,2%, ustępując nie tylko 7 mocarstwom Zachodu i Związkowi Radzieckiemu, lecz także kilku państwom Trzeciego Świata, Brazylii, Meksykowi i Indiom¹.

¹ International Monetary Fund, World Economic Outlook Database, September 2011.

Chiny pod względem wielkości PKB z uwzględnieniem siły nabywczej PPP wyprzedziły Niemcy w 1994 r., Japonię w 1999 r., natomiast Stany Zjednoczone w 2014 r.² W wielkościach bezwzględnych w latach 2000–2019 PKB PPP Niemiec wzrósł z 2,4 do 4,4 bln USD, a Chin z poniżej 3,7 do 27,3 bln USD.

Zmiany zachodzące od końca XX w. w udziale w światowym PKB PPP przedstawia tabela 1, w której zgodnie ze zwyczajem pojawiają się, prognozy dla lat 2020 i 2021. Liczyć się należy również z korektami danych wcześniejszych, zwłaszcza dla 2019 r. Udziały Unii Europejskiej nie uwzględniają już Wielkiej Brytanii, a Chin – Hongkongu i Makau.

Mniej wątpliwości wzbudzają dane dotyczące handlu zagranicznego. Biorąc pod uwagę całość obrotów, wraz z usługami, wyraźna jest przewaga Stanów Zjednoczonych i Chin; Niemcy stały się bezspornie trzecim mocarstwem, po wyprzedzeniu na początku XX w. Japonii. Po kilku latach (2003–2008) bycia największym eksporterem towarów, znalazły się na trzecim miejscu zarówno w eksporcie, jak i imporcie. Podobnie jak Chiny, Niemcy utrzymują duże nadwyżki w handlu towarami.

Wartość eksportu Niemiec wzrastała stale od 550,2 mld USD w 2000 r. do prawie 1 bln 449,3 mld USD w 2008 r., by po znacznych wahaniach sięgać pułapu nieco wyższego – 1 bln 560,5 mld i 1 bln 489,2 mld w 2018 i 2019 r. W przypadku niemieckiego importu jego wartość wzrosła z 495,5 mld USD w 2000 r. do prawie 1 bln 185,8 mld w 2008 r., a po spadku poniżej 926 mld w 2009 r., oscylowała między 1 bln 051 mld w 2015 r. (nieco tylko wyższe kwoty w latach 2010 i 2016) a ok. 1 bln 285 mld USD w 2018 r. Niemiecki eksport wzrósł 2,7 razy, a import nieco poniżej 2,5 razy.

Eksport Chin wzrastał niemal nieustannie z 249,3 mld USD w 2000 r. do 2 bln 501,3 mld w 2018 r.; w 2019 r. nieco spadł do 2 bln 464,4 mld USD. Import cechowały podobne prawidłowości – wzrastał on z niespełna 225,2 mld USD w 2000 r. do ponad 2 bln 134 mld w 2018 r. USD; w 2019 r. zmniejszył się do 2 bln 068 mld USD. Chiński eksport zwiększył się niemal 10-krotnie, a import wzrósł nieco ponad 9-krotnie³.

Różnicę w strukturach geograficznych eksportu oraz importu Niemiec i Chin przedstawiają tabele 2–5.

Hongkong nie został uwzględniony w danych dotyczących handlu zagranicznego ChRL (wraz z Makau pojawia się osobno w statystykach handlu światowego), choć należy do mocarstw handlowych. Również w 2019 r. zajmował ósme miejsce w eksporcie, z niewielką różnicą wobec Francji i Korei Południowej, a w imporcie wobec Francji i Holandii. Co ważniejsze, z 535 mld USD eksportu Hongkongu zaledwie 15 mld określano jako własny, natomiast

² International Monetary Fund, World Economic Outlook Database, October 2019.

³ Opracowania własne na podstawie baz danych IMF Direction of Trade Statistics (DOTS), <https://data.imf.org/?sk=388dfa60-1d26-4ade-b505-a05a558d9a42> [dostęp: 4.06.2020].

Tabela 1. Udziały UE-27, Chin i Niemiec w światowym PKB PPP w latach 2000–2021 (dane w %)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
UE	20,4	20,3	20	19,4	19	18,5	18,2	17,8	17,5	16,8	16,3	16	15,4	14,9	14,6	14,5	14,3	14,2	14	13,9	13,3	13,2
Chiny	7,3	7,8	8,2	8,7	9,1	9,7	10,4	11,2	12	13,1	13,8	14,5	15,2	15,8	16,4	17	17,5	18,1	18,6	19,2	20,1	20,8
Niemcy	4,8	4,8	4,7	4,5	4,3	4,1	4,1	4	3,9	3,7	3,6	3,6	3,5	3,4	3,4	3,3	3,3	3,3	3,2	3,1	2	2

Źródło: opracowanie własne w oparciu o bazy danych towarzyszące International Monetary Fund, World Economic Outlook z kwietnia 2020 r.

Tabela 2. Eksport Niemiec (struktura geograficzna w %)

Eksport	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
UE	65	63,9	63,6	63,2	64,9	64,5	63,7	64,9	63,6	62,4	60,4	59,5	56,8	56,8	57,6	57,9	58,5	58,5	59	58,4
Chiny	1,6	1,9	2,3	2,8	2,9	2,7	3,1	3,1	3,5	4,7	5,7	6,1	6,1	6,2	6,7	6	6,4	6,8	7,1	7,2
USA	10,3	10,6	10,5	9,3	8,9	8,8	8,6	7,6	7,2	6,7	6,8	6,9	7,9	8,2	8,6	9,6	8,9	8,8	8,7	9
Ameryka Łacińska i Karaiby	2,5	2,6	2,3	2	2	2,2	2,1	2,2	2,4	2,4	2,9	2,7	3	2,9	2,7	2,8	2,6	2,6	2,7	2,7
Afryka	1,4	1,6	1,5	1,5	1,6	1,6	1,6	1,5	1,6	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	1,6	1,6	1,4	1,5
Afryka Subsaharyjska	1	1,1	1,1	1,1	1,2	1,1	1,1	1,1	1,1	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,1	1,1	1	1
Bliski i Środkowy Wschód	1,9	2,1	2,2	2,2	2,3	2,5	2,4	2,4	2,8	3	2,9	2,5	2,8	2,9	3	3,2	3	2,5	2	2
Azja – kraje wschodzące i rozwijające się	3,1	3,6	3,9	4,4	4,6	4,4	4,9	5,1	5,4	6,9	8	8,5	8,7	8,6	9	8,4	8,7	9,3	9,7	9,8
WNP	1,6	2,3	2,5	2,6	2,8	3,1	3,7	4,1	4,5	3,6	3,8	4,4	4,6	4,4	3,5	2,5	2,4	2,8	2,7	2,8
Indie	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,7	0,8	0,8	1	1	1	1	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,9	0,9
Japonia	2,2	2,1	1,9	1,8	1,7	1,7	1,6	1,4	1,3	1,4	1,4	1,4	1,6	1,6	1,5	1,4	1,5	1,6	1,6	1,6
Korea Płd.	0,8	0,7	0,9	0,8	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	1	1,1	1,1	1,2	1,3	1,4	1,5	1,4	1,4	1,4	1,3

Źródło: opracowania własne na podstawie baz danych IMF Direction of Trade Statistics (DOTS), <https://data.imf.org/?sk=388dfa60-1d26-4ade-b505-a05a558d9a42> [dostęp: 4.06.2020].

Tabela 3. Import Niemiec (struktura geograficzna w %)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
UE	64,3	64,7	65,8	66,2	65,8	64,6	63,8	64,7	63,8	64,7	63,3	63,5	63,6	64,7	65,5	65,6	66,3	66,3	66,5	66,7
Chiny	3,2	3,3	3,7	4,2	5	5,6	6	6,3	6,3	6,8	7,9	7,1	6,8	6,5	6,7	7,3	7,3	7	6,9	7
USA	7,3	7	6,3	5,8	5,5	5,1	4,7	4,5	4,3	4,2	4,1	4	4,3	4,1	4,1	4,8	4,6	4,5	4,5	4,9
Ameryka Łacińska i Karaiby	1,6	1,5	1,4	1,5	1,6	1,7	2	2,2	2,2	2	2	2,1	2	1,7	1,6	1,6	1,5	1,6	1,5	1,5
Afryka	1,5	1,5	1,4	1,3	1,1	1,3	1,3	1,3	1,5	1,4	1,4	1,8	1,7	1,7	1,6	1,4	1,3	1,3	1,3	1,4
Afryka Subsaharyjska	0,9	1	1	0,9	0,8	0,8	1	1	1,1	1	1,1	1,3	1,3	1,2	1,1	1	1	1	1,1	1,1
Bliski i Środkowy Wschód	1,3	1	0,9	1	1,1	1,4	1,3	1,1	1,3	0,9	0,9	0,8	1,2	1,1	0,6	0,6	0,4	0,7	0,8	0,8
Azja – kraje wschodzące i rozwijające się	5,9	6	6,3	6,8	7,5	7,9	8,3	8,8	8,7	9,5	10,8	10,1	9,8	9,5	9,9	10,9	11	10,7	10,4	10,4
WNP	3,2	3,1	3	3,2	3,4	4,1	4,8	4,5	5,5	4,4	4,7	5,2	5,3	5,4	5	3,7	3,2	3,5	3,8	3,2
Indie	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6	0,6	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
Japonia	4,4	3,7	3,1	2,7	2,6	2,5	2,4	2,4	2,2	2,2	2,2	2	1,8	1,6	1,6	1,5	1,6	1,6	1,5	1,5
Korea Płd.	1	0,8	0,8	1	1,2	1,4	1,4	1,2	1	1	1,2	0,9	0,8	0,8	0,7	0,7	0,7	0,9	0,8	0,9

Źródło: *ibidem*.

Tabela 4. Eksport Chin (bez Hongkongu) (struktura geograficzna w %)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
UE	16,4	16,8	16,3	18,1	18,4	19,2	19,7	20,3	20,6	19,8	19,8	18,8	16,4	15,4	15,8	15,6	16,1	16,4	16,5	17
Niemcy	3,7	3,7	3,5	4	4	4,3	4,2	4	4,2	4,2	4,3	4	3,4	3,1	3,1	3	3,1	3,1	3,1	3,2
USA	20,9	20,4	21,5	21,1	21,1	21,4	21	19,2	17,7	18,4	18	17,1	17,2	16,7	17	18	18,2	19	19,2	16,9
Ameryka Łacińska i Karaiby	2,8	3	2,8	2,6	3	3	3,6	4,1	4,9	4,6	5,7	6,3	6,5	6	5,7	5,7	5,3	5,7	5,9	6
Afryka	1,7	1,9	1,9	2,1	2	2,1	2,4	2,6	3	3,4	3,3	3,4	3,6	3,7	4	4,1	3,9	3,7	3,7	3,9
Afryka Subsaharyjska	1,4	1,6	1,4	1,6	1,5	1,6	1,8	2	2,4	2,6	2,6	2,8	3	3	3,3	3,4	3	3	2,9	3,1
Bliski i Środkowy Wschód	2,5	2,7	2,9	3	2,9	3	3,2	3,8	4,3	4,5	4,2	4,3	4,4	4,6	5,2	5,1	4,8	4,4	4,1	4,4
Azja – kraje wschodzące i rozwijające się	6	6,1	6,5	6,3	6,6	6,8	7,1	7,8	8,5	9,6	10,2	10,7	11,2	12,1	12,8	13,6	14,2	14,5	15,1	16,4
WNP	1,3	1,3	1,6	2,1	2,3	2,8	2,9	3,9	4,5	3,2	3,4	3,5	3,7	3,8	3,7	2,6	2,9	3,2	3,2	3,5
Indie	0,6	0,7	0,8	0,8	1	1,2	1,5	2	2,2	2,5	2,6	2,7	2,3	2,2	2,3	2,6	2,8	3	3,1	3
Japonia	16,7	16,9	14,9	13,6	12,4	11	9,5	8,4	8,1	8,2	7,6	7,8	7,4	6,8	6,4	6	6,1	6	5,9	5,8
Korea Płd.	4,5	4,7	4,8	4,6	4,7	4,6	4,6	4,6	5,2	4,5	4,4	4,4	4,3	4,1	4,3	4,5	4,5	4,5	4,4	4,5

Źródło: *ibidem*.

z 578 mld importu zatrzymywaną część szacowano na 138 mld USD⁴. *De facto* (z dodatkiem eksportu i importu za pośrednictwem Hongkongu) eksport Chin był w 2019 r. większy w porównaniu do eksportu i importu bezpośredniego o blisko 530 mld, a import o 440 mld USD. Różnice są znaczne, lecz trudno ustalić kierunki geograficzne „pośredniego” handlu.

Jedno – w jakiejś mierze – dostrzec można podobieństwo. Zmiany są także skutkiem dążeń obu państw do dywersyfikacji, czyli zróżnicowania grona swych odbiorców i dostawców. Chodziło o zwiększenie obecności zwłaszcza na obszarze tradycyjnie nazywanym Trzecim Światem, z którego wyłoniły się kraje wschodzące i rozwijające się. Uzasadnione jest łączne potraktowanie trzech regionów: Ameryki Łacińskiej i Karaibów, Afryki oraz Bliskiego i Środkowego Wschodu, a ponadto wyodrębnienie Indii – od 2009 r. trzeciego mocarstwa gospodarczego świata (w 2019 r. z ponad dwukrotnie już większym od Japonii PKB PPP)⁵.

Niemcy były i są nadal państwem, którego obroty handlu zagranicznego mieszczą się mocno w ramach UE. Ocena takiego stanu i perspektyw nie jest, i nie może być, jednak jednoznaczna. Rzutuje to na działania polityczne, w szczególności na poszukiwania nowych partnerów.

W eksporcie Niemiec (tabela 2) udział państw UE zmniejszył się z 65% w 2000 r. do 58,4% w 2019 r. W przypadku Stanów Zjednoczonych, po pewnym spadku, w 2019 r. wynosił on 9% i był niewiele niższy niż na początku, ok. 10,5%. Chiny zwiększyły swój udział z 1,6% do 7,2%. W ślad za nimi udział wschodzących i rozwijających się krajów Azji wzrósł z 3,1% do 9,8%. Zwiększył się nieco udział krajów Wspólnoty Niepodległych Państw, głównie Rosji, do 2,8%. Niskie były udziały Japonii i Korei Południowej, które łącznie rzadko dochodziły do 3%.

W imporcie Niemiec (tabela 3) rola państw UE była większa i wzrosła z 64,3% w 2000 r. do 66,7% w 2019 r. Udział Stanów Zjednoczonych spadł z 7,3% do 4,9%, a Chin zwiększył się z 3,2% do 7% (w 2010 r. 7,9%). Znowu dzięki Chinom udział wschodzących i rozwijających się krajów Azji wzrósł z 5,9% do 10,4%. Udział państw WNP na początku i na końcu sięgał tylko 3,2%, o ponad 2% mniej niż w latach 2012–2013. W przypadku Japonii gwałtownie zmalał on z 4,4% do 1,5%, a wraz z Koreą Południową sięgał 2,4% w 2019 r. Zupełnie inna jest struktura eksportu i importu Chin, w której zauważalne są dużo wyraźniejsze zmiany.

⁴ WTO, *Trade set to plunge as COVID-19 pandemic upends global economy*, Press Release 855, 8.04.2020, s. 10, https://www.wto.org/english/news_e/pr855_e.pdf; por. WTO, *World Trade Statistic Review*, 2019, Table A6, s. 100, https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/wts2019_e/wts2019_e.pdf [dostęp: 4.06.2020].

⁵ Wg bazy danych World Economic Outlook z kwietnia 2020 r. PKB PPP w 2019 r. sięgał w przypadku Chin 27,8 bln USD, Stanów Zjednoczonych – 21,4 bln, Indii – 11,3 bln i Japonii – 5,5 bln USD.

Tabela 5. Import Chin (bez Hongkongu) (struktura geograficzna w %)

Import Chin	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
UE	13,7	15	13,5	13,3	12,5	11,2	11,5	11,6	11,8	12,8	12,1	12,1	11,7	11,3	12,4	13,1	13,1	13,4	12,8	13,4
Niemcy	4,6	5,6	5,6	5,9	5,4	4,7	4,8	4,8	4,9	5,6	5,3	5,3	5,1	4,8	5,3	5,5	5,4	5,3	5	5,1
USA	9,9	10,8	9,2	8,2	8	7,4	7,5	7,3	7,2	7,8	7,3	6,8	7,1	7,5	7,9	9	8,5	8,5	7,3	6
Ameryka Łacińska i Karaiby	2,4	2,7	2,8	3,6	3,8	4	4,2	5,2	6,2	6,3	6,4	6,8	6,8	6,4	6,4	6,5	6,4	6,9	7,4	7,9
Afryka	2,4	1,9	1,8	2	2,7	3	3,4	3,6	4,7	3,9	4,2	5,1	5,8	5,7	5,6	3,2	3,4	3,8	4,2	4,2
Afryka Subsaharyjska	2	1,4	1,4	1,6	2,3	2,5	3	3	3,9	3,2	3,5	4,4	5,4	5,5	5,6	3,2	3,4	3,7	4,2	4,1
Bliski i Środkowy Wschód	4,3	3,6	3,1	3,4	3,8	4,7	5,2	5	7,2	5,8	6,4	7,7	8,3	8	8,2	6,3	5,2	5,9	7,4	7,5
Azja – kraje wschodzące i rozwijające się	8,4	8,3	9,1	10,1	10,3	10,5	10,7	11,3	10,6	10,4	11,1	11,1	10,6	9,8	10,3	11,3	11,9	12,4	12,5	13,4
WNP	3,3	4	3,6	3,2	2,9	3,1	2,9	2,9	3	3,1	3	3,7	4	3,6	3,4	3,3	3	3,3	3,8	4,2
Indie	0,6	0,7	0,8	1	1,4	1,5	1,3	1,5	1,8	1,4	1,5	1,3	1	0,9	0,8	0,8	0,7	0,9	0,9	0,9
Japonia	18,4	17,6	18,1	18	16,8	15,2	14,6	14	13,3	13	12,7	11,2	9,2	8,3	8,3	8,9	9,2	9,1	8,5	8,3
Korea Płd.	10,3	9,6	9,7	10,5	11,1	11,6	11,3	10,9	9,9	10,2	9,9	9,3	9,2	9,4	9,7	10,9	10	9,7	9,5	8,4
N/UE	33,6	37,3	41,5	44,4	43,2	42	41,7	41,4	41,5	43,8	43,8	43,8	43,6	42,5	42,7	42	41,2	39,6	39,1	38,1

Źródło: *ibidem*.

W eksporcie Chin (tabela 4) znaczący, choć nieporównywalnie mniejszy, jest udział krajów UE. Utrzymywał się on na poziomie 15,4–17% i tylko w latach 2005–2011 oscylował wokół 19–20%; ok. 1/5 przypadała na Niemcy. Udział Stanów Zjednoczonych w pierwszych latach przekraczający nieco 20%, spadał w zmiennym tempie (tylko w 2017 i 2018 r. wzrósł do 19 i 19,2%) do 16,9% w 2019 r. Dopiero na trzecim miejscu, lecz dzięki niemal nieustannemu wzrostowi, znalazły się wschodzące i rozwijające się państwa Azji. Ich udział wzrósł z 6% do 16,4%, niewiele już ustępując państwom UE i Stanom Zjednoczonym. Dość podobnie działo się, choć na mniejszą skalę, z udziałem państw WNP (wzrósł z 1,3% do 3,5%). Natomiast bardzo wysoki udział Japonii, sięgający początkowo blisko 17%, systematycznie malał do 5,8%; w przypadku Korei Południowej był on dość stabilny – między 4,1 a 5,2%.

W imporcie Chin (tabela 5) udział państw UE jest o kilka procent niższy niż w eksporcie, między 11,2 a 15%. Niemcy uczestniczą w nim najczęściej w ponad 40%. Udział Stanów Zjednoczonych, tylko początkowo przekraczający 9%, spadał w zmiennym tempie z przyspieszeniem do 6% w 2019 r. Wschodzące i rozwijające się państwa Azji zwiększyły swój udział z 8,4% w 2000 r. do 13,4% w 2019 r. Wzrósł udział krajów WNP z 3,3% do 4,2%. Podobnie jak w eksporcie zmniejszył się, choć mniej gwałtownie, udział Japonii – z 18,4% do 8,3%. Dość stabilny, choć wyższy niż w eksporcie Chin, był udział Korei Południowej, zmniejszając się z 10,3% (w latach 2004–2006 nawet powyżej 11%) do 8,4%.

Największy jednak kontrast dostrzec można między Niemcami a Chinami w handlu z krajami Ameryki Łacińskiej i Karaibów, Afryki oraz Bliskiego i Środkowego Wschodu. Ujmując je w całości, trudno nie dostrzec niskiej skuteczności Niemiec. Ich udział w eksporcie wzrósł z 5,8% do zaledwie 6,2%. Jeszcze gorzej wygląda udział w imporcie – zmalał on z 4,4% do 3,7%. Udział tych regionów w eksporcie Chin wzrósł z 7% do 14,3%, natomiast w imporcie z 9,1% do 19,6%.

Warte uwagi są dane dotyczące handlu z Indiami. W eksporcie Niemiec ich udział zwiększył się z 0,4% do 0,9%, natomiast w imporcie z 0,4% do zaledwie 0,7%. W tym samym czasie w eksporcie Chin zwiększył się on z 0,6% do 3%, a w imporcie, po wzroście z 0,6% w 2000 r. do 1,8% w 2008 r., zmniejszył się od 2013 r. do 0,8–0,9%.

W handlu Chin doszło do daleko posuniętej dywersyfikacji, z naciskiem na wschodzące i rozwijające się państwa Azji, z dużym udziałem pozostałych trzech regionów i z rosnącym umiarkowaniem w handlu z państwami – w politycznym rozumieniu – Zachodu. Niemcy zachowują status uprzywilejowanego partnera, zwłaszcza jako dostawca na już największy rynek świata.

Handel Niemiec, pomijając Chiny, pozostaje zamknięty nadal w obszarze północnoatlantyckim, państw Unii Europejskiej, Wielkiej Brytanii, Szwajcarii i Stanów Zjednoczonych. Wśród 10 czołowych partnerów próżno szukać kraju spoza tego obszaru, z wyjątkiem oczywiście Chin. Od 2017 r. zajmują one pierwsze miejsce w imporcie i obrotach, ustępując tylko jako rynek zbytu miejsca

Stanom Zjednoczonym i Francji. Uwzględnienie usług jak dotąd przechyla szalę na korzyść USA.

Rozważając bezpośrednie inwestycje zagraniczne, ograniczono się do zasobów kapitału, pomijając strumienie. Podstawowy obraz przynoszą tabele 6 i 7 – dane dla Unii Europejskiej przedstawiają stan nie uwzględniający jeszcze opuszczenia jej przez Wielką Brytanię. Korekta jest jednak łatwa do przeprowadzenia.

Rozpatrując zmiany w udziałach, należy pamiętać o dużo wyższym niż w przypadku PKB czy nawet handlu, tempie wzrostu. Wartość zasobów kapitału przyciągniętego wzrosła z niecałych 7,4 bln do blisko 32,3 bln USD w 2018 r. (w 2017 r. nawet ponad 32,6 bln USD), natomiast gdy chodzi o kapitał wyeksportowany, odpowiednio ponad 7,4 bln i prawie 31 bln USD (w 2017 r. prawie 32,4 bln USD)⁶.

W sferze inwestycji bezpośrednich trwa nadal, choć zmniejszając się w zmiennym tempie, dominacja państw po obu stronach Północnego Atlantyku (należy jeszcze uwzględnić co najmniej Kanadę i Szwajcarię). Wyjątkami są Japonia, choć tylko jako eksporter, oraz Chiny, które zaczynając z bardzo niskiego poziomu, weszły do ścisłej czołówki. W 2018 r. jako państwo przyciągające kapitał, Chiny ustępowały jedynie Stanom Zjednoczonym, z wartością blisko 5-krotnie niższą, oraz Wielkiej Brytanii. Natomiast jako eksporter były one już tylko za Stanami Zjednoczonymi, z ponad 3-krotnie mniejszą wartością, wyprzedzając kilka państw Europy Zachodniej, m.in. Niemcy. Przytłaczająca większość transakcji miała i ma miejsce również na obszarze północnoatlantyckim. Jedynym – spoza wspomnianego obszaru – coraz bardziej liczącym się uczestnikiem w świecie bezpośrednich inwestycji zagranicznych, stawały się Chiny. Dotyczy to zarówno przyciągania zagranicznych kapitałów, jak i lokowania chińskich kapitałów poza granicami Chin.

Jak trwale są struktury, pokazuje zarys zasobów bezpośrednich inwestycji zagranicznych UE (poza jej obszar) z końca 2018 r.⁷ Zasoby kapitału wyeksportowanego sięgały 8,75 bln euro, natomiast ulokowanego przez inwestorów z zewnątrz na obszarze UE 7,2 bln euro. Najwięcej otrzymały Stany Zjednoczone 24,9%, Wielka Brytania 20,7%, Szwajcaria 11,6%, Kanada 4,5%, Brazylia 3,6%, Rosja 3,2%, Bermudy (sic!) 3%, Chiny 2,9%, Singapur 2,2%, Meksyk 1,8%, Australia 1,5% i Japonia 1,2%. W przypadku UE najwięcej kapitału pochodziło znowu ze Stanów Zjednoczonych (25,1%), Wielkiej Brytanii (18,9%) i Szwajcarii (10,4), lecz dalej rywalizowały z jednej strony Kanada (5,5%), Chiny (2,8%), Japonia (2,7%) i Singapur (1,53%), a z drugiej Bermudy (9,1%), Jersey (3,7%), Kajmany (3,2%), Gibraltar (1,52%) i Curaçao (1,49%).

⁶ UNCTADstat, <https://unctadstat.unctad.org/wds/ReportFolders/reportFolders.aspx> [dostęp: 4.06.2020].

⁷ European Commission, Eurostat. Foreign Direct Investment stocks at the end of 2018, 26.03.2020, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/DDN-20200326-2> [dostęp: 4.06.2020].

Tabela 6. Udział mocarstw w zasobach kapitału przyciągniętego (dane w %)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Stany Zjednoczone	37,70	34,30	27,60	26,90	25,80	24,70	23,40	19,80	16,60	17,00	17,30	17,20	17,20	21,10	21,10	21,80	23,30	24,00	23,10
Unia Europejska-28	31,5	32,5	37,7	38,9	38,5	38,2	39,3	39,9	41,8	38,8	34,7	34,7	34,5	33,3	33,2	33	30,6	31,2	31,3
Francja	2,5	2,6	3,4	3,8	3,8	3,3	3,5	3,5	3,8	3,7	3,2	3,4	3	3,1	2,7	2,6	2,5	2,5	2,6
Niemcy	6,4	5,7	7,3	7,5	6,9	7,4	6,3	6	6,1	5,5	4,8	4,9	4,7	3,9	3,3	3	2,8	2,9	2,9
Wielka Brytania	6	6,4	6,7	6,3	6,3	6,9	7,4	6,3	6,1	5,8	5,4	5,7	6,3	6,1	6,1	5,8	5,2	5,5	5,9
Japonia	0,7	0,7	1,1	1	0,9	0,9	0,8	0,7	1,4	1,1	1,1	1,1	0,9	0,7	0,7	0,7	0,7	0,6	0,7
Chiny	2,6	2,7	3	2,5	2,3	2,4	2,1	1,8	2,5	2,7	3	3,5	3,7	3,9	4,2	4,6	4,8	4,6	5

Źródło: opracowania własne na podstawie baz danych UNCTADstat Foreign Direct investment flows and stocks, <https://unctadstat.unctad.org/EN/> [dostęp: 4.06.2020].

Tabela 7. Udział mocarstw w zasobach kapitału wyeksportowanego (dane w %)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Stany Zjednoczone	36,4	31,8	27,6	29,6	31	30,6	29,8	28,3	20	23,3	23,7	21,8	23,1	25,2	24,3	23,1	22,2	24,2	20,1
Unia Europejska-28	39,2	41,9	45,2	44,5	42,4	42,5	42,4	42,5	48,1	44,3	41,9	42,2	40,1	38,4	39	38,8	37,2	36,5	37,2
Francja	4,9	5,6	6,1	5,9	5,7	5,3	5,5	5,4	6	6,1	5,8	6	5,6	5,3	5	4,8	4,7	4,5	4,9
Niemcy	6,5	7,6	8,6	8	7,3	6,7	6,6	6,7	7,7	7,1	6,7	6,9	7	6,1	5,4	5,2	5	5,1	5,3
Wielka Brytania	12,7	12,4	14,2	13,5	12,3	10,4	9,7	9,9	10,5	8,9	8,3	8,4	7,5	7,2	6,5	6,1	5,4	5,5	5,5
Japonia	3,8	4,1	4,2	3,6	3,4	3,3	3	2,9	4,4	4	4,1	4,6	4,6	4,5	4,4	4,7	4,8	4,6	5,4
Chiny	0,4	0,5	0,4	0,4	0,4	0,5	0,6	0,6	1,2	1,3	1,6	2,1	2,4	2,7	3,4	4,2	4,9	5,6	6,3

Źródło: *ibidem*.

Zmieniał się udział Chin w bezpośrednich i pośrednich inwestycjach zagranicznych Niemiec⁸. Ich wartość wzrosła z 5,6 mld w 2000 r. do ponad 81 mld USD euro w 2017 r., co odpowiadało chińskiemu udziałowi w inwestycjach zagranicznych Niemiec poniżej 1% i blisko 7%. Oprócz tego wzrastały inwestycje chińskie w Niemczech. Gdy podczas pierwszej podróży w maju 2013 r. do Niemiec premier Li Keqiang spotkał się z Peterem Loescherem, szefem Siemens, usłyszał, że chińskie inwestycje w Niemczech są zbyt niskie w porównaniu do niemieckich w Chinach (wówczas 1,2 mld wobec 35 mld euro)⁹. Zaczęły one dość szybko rosnąć, choć Niemcy nadal nie są krajem najbardziej przyciągającym – raczej skromne – inwestycje chińskie w Europie. Problem ekspansji inwestycyjnej stał się wyjątkowo ważnym, dlatego zostanie poruszony w ostatniej części tekstu.

W tym miejscu należy zwrócić uwagę na powiązanie inwestycji w Niemczech z realizacją programu „Made in China 2025”. Zgodnie z aneksem do publikacji *Emerging Giant Shaking Up the EU?: Impacts, Challenges and Implications of China's Investment Frenzy in Europe* z marca 2020 r.; lista chińskich przejęć w Niemczech obejmuje:

- LEDVANCE w 2018 r. w ramach teleinformatyki,
- KUKA i KraussMaffei w 2016 r. oraz Data Artisans w 2019 r. w ramach Internetu rzeczy, sztucznej inteligencji i robotyki,
- Daimlera i Grammera w 2018 r. w ramach efektywności energetycznej i pojazdów nowej energii,
- Broetjes Automation w 2016 r. i Cotesa w 2018 r. w ramach sprzętu lotniczego i astronautycznego,
- Rail Power Systems w 2016 r. i SMA Railway Technology w 2017 r. w ramach sprzętu kolejowego,
- Biotest w 2017 r. w ramach medycyny i urządzeń medycznych¹⁰.

Na uwagę zasługuje ranking największych eksporterów produktów *high-tech* w 2018 r. Na czele znalazły się Chiny (ponad 654 mld USD eksportu w 2017 r.), Niemcy (blisko 210 mld), Korea (ok. 193 mld), Stany Zjednoczone (ponad 156 mld), Singapur (ponad 155 mld), Francja (blisko 118 mld) i Japonia (111 mld)¹¹.

⁸ Źródłem są dane z kolejnych publikacji Statistisches Jahrbuch z lat 2003–2019, https://www.destatis.de/DE/Themen/Querschnitt/Jahrbuch/_inhalt.html [dostęp: 4.06.2020].

⁹ A. Rinke, *Premier Li says China, Germany could be economic 'dream team'*, Reuters, 27.05.2013, <https://www.reuters.com/article/us-china-germany-li-idUSBRE94Q0JZ20130527> [dostęp: 4.06.2020].

¹⁰ F. Diallo, N. Swanström, *Emerging Giant Shaking Up the EU?: Impacts, Challenges and Implications of China's Investment Frenzy in Europe*, Annex I, Institute for Security & Development Policy, Stockholm-Nacka 2020, s. 43–44, <https://isdp.eu/content/uploads/2020/03/Emerging-Giant-Shaking-up-the-EU-13.03.20-Final-w-Cover.pdf> [dostęp: 4.06.2020].

¹¹ IndexMundi, High-technology exports (current US\$) – Country Ranking, <https://www.indexmundi.com/facts/indicators/TX.VAL.TECH.CD/rankings> [dostęp: 4.06.2020].

W szybko rozwijających się, obopólnie korzystnych powiązaniach gospodarczych, następowały przesunięcia w układzie sił, rodząc napięcia i towarzyszące temu silne emocje.

Stosunki polityczne

Dokładne przedstawienie – niemal od początku intensywnych – kontaktów między przywódcami Niemiec i Chin jest niemożliwe; nawet ujęcie ich w formie kroniki byłoby zbyt obszerne.

Jako pierwsi w Chinach pojawili się Helmut Kohl i Franz Josef Strauss – politycy chadeccy, rywalizujący o fotel kanclerski po ewentualnym zwycięstwie CDU w wyborach w 1976 r. Kohl odwiedził ChRL w październiku 1974 r. Rozmawiał m.in. z Deng Xiaopingiem, który po 4-letnim zesłaniu powrócił do władzy, zostając pierwszym wicepremierem. Natomiast Strauss, sam starając się o zaproszenie, jako jeden z czołowych przeciwników Ostpolitik Willy’ego Brandta, przybył do Pekinu w styczniu 1975 r., gdzie został uhonorowany najpierw spotkaniem z Mao Zedongiem, a potem z przebywającym w szpitalu premierem Zhou Enlaiem. Działo się to w ramach powstałego po wizycie prezydenta Stanów Zjednoczonych Richarda Nixona globalnego strategicznego trójkąta. W tle pozostawał Henry Kissinger, już wtedy łączący funkcje doradcy ds. bezpieczeństwa narodowego oraz sekretarza stanu.

Kissinger, również niechętny wobec Brandta, odmiennie oceniał jego następcę, Helmuta Schmidta, sprawującego urząd od połowy maja 1974 r. We wrześniu 1975 r. podczas kolejnej wizyty w Pekinie zachęcił do współpracy z nim swych gospodarzy, którzy przyjęli Schmidta jako pierwszego kanclerza na przełomie października i listopada 1975 r. Ostatecznie i on spotkał się z Mao Zedongiem 30 października, czyli niecały rok przed śmiercią chińskiego przywódcy¹².

Schmidt zarówno jako kanclerz (do jesieni 1982 r.), jak i później wykazywał wyjątkowe zainteresowanie Chinami. Odwiedził je kilkanaście razy. Po raz ostatni był w Chinach w wieku 93 lat, wiosną 2012 r., aby spotkać się z dwoma dobrymi przyjaciółmi – Lee Kuan Yew, premierem Singapuru w latach 1959–1990, i Zhu Rongji, premierem ChRL w latach 1998–2003¹³. Krytycy, których w Niemczech nigdy nie brakowało, nazywali go – jak i wielu zwolenników

¹² M. Albers, *Britain, France, West Germany and the People's Republic of China, 1969–1982. The European Dimension of China's Great Transition*, Palgrave Macmillan, London 2016, s. 104–109; *Conversation between Federal Chancellor Schmidt and the Chairman of the Central Committee and the Politburo of the Chinese Communist Party, Mao Zedong, in Beijing*, 30,10,1975, Wilson Center. Digital Archive, <https://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/119985.pdf?v=fe85215bf13a9a0371d81e2374d0d8d9> [dostęp: 4.06.2020].

¹³ Schmidt swoje poglądy na temat Państwa Środka przedstawił w dwu książkach: *Nachbar China. Helmut Schmidt im Gespräch mit Frank Sieren* (2006) i *Ein letzter Besuch – Begegnungen mit der Weltmacht China. Gespräch mit Lee Kuan Yew* (2013).

współpracy z Chinami (a byli nimi wszyscy jego następcy w Urzędzie Kanclerskim) – pejoratywnie „*China-Versteher*” („rozumiejący Chiny”). W istocie jednak Schmidt wyróżniał się wśród osób ją popierających motywacją. Fascynacja przeszłością i cywilizacją Chin prowadziła go do uznania konieczności rezygnacji z wyniosłości Zachodu i zastąpienia jej należnym szacunkiem dla najstarszej kultury (*Kulturnation*) świata. Stwarzało to głębsze podstawy dla uznawania ChRL jako równouprawnionego partnera¹⁴.

Kontynuatorem polityki intensywnego zaangażowania został Kohl, który po śmierci w 2017 r. również doczekał się w Chinach ciepłych słów uznania, jako „dobry przyjaciel Chin”¹⁵. W ciągu 16 lat na stanowisku kanclerza odwiedził on Chiny czterokrotnie, w latach 1984, 1987, 1993 i 1995¹⁶.

Dwu ostatnim wizytom Kohla poświęcone zostanie nieco uwagi. O wizycie Kohla w Chinach w listopadzie 1993 r. do „Chicago Tribune” dotarły, niepokojące już w tytule, doniesienia jej „azjatyckiego” korespondenta: „Interesy przede wszystkim, żadnej dyskusji o prawach człowieka”. Wątpliwości zresztą co do uzyskanych korzyści, czy raczej ich perspektyw, nie brakowało. Sam Kohl przekonywał: „Każde państwo ma prawo podejmować decyzje. [...] Ostatecznie rywalizujemy ze sobą na międzynarodowych rynkach. Czasami my otrzymujemy kontrakty, czasami otrzymują je nasi przyjaciele. Wygląda, jak gdyby tym razem to nam się powiodło”¹⁷. Uznanie sukcesu wymagało przyjęcia za podstawowe, jeśli nie jedyne, kryterium wartość projektów gospodarczych do realizacji we współpracy z Chinami. Nie brakowało też pytań co do szczegółów, lecz nawet przyjmując górną kwotę, wynikającą z najkorzystniejszego sposobu sumowania kwot z listów intencyjnych, było to niewiele ponad 4 mld USD.

W dwa lata później korespondent „New York Timesa” w Berlinie, tuż przed ostatnią wizytą Kohla w Chinach, pisał, że znowu celem podróży jest handel, i by rozszerzyć dostęp do rynku chińskiego dla niemieckich firm, kanclerz jest gotów stawić czoła protestom obrońców praw człowieka w Niemczech. Było już wówczas wiadomo, że rezultaty poprzedniej wizyty były o połowę mniejsze, poniżej 2 mld USD. Kohlowi towarzyszyć miało 46 przywódców biznesu – najliczniejsza grupa, jaką kiedykolwiek zabrał w podróż zagraniczną. Rozważano też uwzględnienie w ofercie dostaw broni. Kohl odwiedził ponadto – jako

¹⁴ J. Hubschmid, *Helmut Schmidt und China – ein Rückblick*, Inter:Culture:Capital, 17.11.2015, <https://interculturecapital.de/helmut-schmidt-und-china-ein-rueckblick/> [dostęp: 4.06.2020].

¹⁵ G.N. Tzogopoulos, *A friend of China, Helmut Kohl, passes away*, China.org.cn, 19.06.2017, http://www.china.org.cn/opinion/2017-06/19/content_41056323.htm [dostęp: 4.06.2020].

¹⁶ L.W. Zyblikiewicz, *Stosunki Niemiec z mocarstwami wschodzącymi*, „Przegląd Zachodni” 2015, nr 4, s. 87–110.

¹⁷ U. Schmetzer, *In Kohl's China Visit, Business Comes First No Discussion About Human Rights*, „Chicago Tribune”, 17.11.1993 [tłum. L.Z.].

pierwszy przywódca z Zachodu po wydarzeniach z Placu Tiananmen – jednostkę wojskową w Tiencin¹⁸.

Choć Kohl różnił się od poprzednika i dwojga następców – Gerharda Schrödera i Angeli Merkel, także w istotnych sprawach łączyła ich gotowość do pogłębiania i poszerzania niemiecko-chińskiej współpracy. To właśnie kancierzom przyszło dźwigać główny ciężar zapewnienia jej ciągłości. Choć wsparcie od ministrów spraw zagranicznych, których możliwości działania zwiększało zajmowanie równocześnie stanowiska wicekanclerza i przywódcy partii współtworzącej rząd, otrzymywali różne.

Hans-Dietrich Genscher należy do polityków wyjątkowo aktywnie wspierających współpracę Niemiec z ChRL. Jeszcze jako minister spraw wewnętrznych odwiedził Chiny, a później był w nich kilkakrotnie. Pod koniec października 1985 r. spotkał się z Deng Xiaopingiem oraz Li Pengiem. Podczas wizyty jesienią 1988 r. wraz z Qian Qichen, ministrem spraw zagranicznych w latach 1988–1998, uzgodnił coroczne konsultacje polityczne. Wówczas też rozmawiał z politykami, których drogi miały się rozejść. Jednym z nich był ówczesny Sekretarz Generalny Komunistycznej Partii Chin Zhao Ziyang, a drugim premier Li Peng. Pierwszy z nich opowiadał się za poszukiwaniem porozumienia z protestującymi studentami. 24 czerwca 1989 r. został usunięty ze stanowiska i pozostawał do końca życia w *de facto* areszcie domowym; zmarł w wieku 86 lat w 2005 r. Li Peng – młodszy o blisko 10 lat, adoptowany syn Zhou Enlaia – będąc premierem od marca 1988 r. (do marca 1998 r.) opowiadał się za stłumieniem protestów siłą. Decyzję ostatecznie podjął Deng Xiaoping. Siłowe rozwiązanie na Placu Niebiańskiego Spokoju nastąpiło 4 czerwca 1989 r. Wydarzenia z wiosny 1989 r. mocno odbiły się na stosunkach między Genscherem a Qianem, lecz to właśnie im udało się, podczas pobytu w Nowym Jorku na kolejnej sesji Zgromadzenia Ogólnego ONZ w 1990 r., rozpocząć przywracanie wzajemnych stosunków.

Niestety w stosunkach z ChRL następca Genschera miał bilans dużo gorszy. Klaus Kinkel odwiedził Chiny dwukrotnie – w 1992 i 1996 r. Drugiej wizycie towarzyszyło spore zamieszanie, związane z pechową konferencją poświęconą Tybetowi. Zorganizowanie konferencji przez partię liberalną, której przewodniczył Kinkel, umożliwiło władzom Chin wyrażenie sprzeciwu wobec naruszenia wyznaczanych przez nie granic, jeśli chodzi o stosunek wobec kwestii Tybetu i Dalajlamy. Minister spraw zagranicznych RFN został potraktowany niemal jako *persona non grata*. Pośrednio skutkiem było osłabienie pozycji przetargowej. Doszło do wycofania zaproszenia dla Kinkla, nie ukrywając, że możliwa jest też zmiana stosunku do niemieckiego biznesu. Ostatecznie po dużych wysiłkach ze strony niemieckiej, Kinkel odwiedził Pekin w październiku 1996 r. Wkrótce

¹⁸ S. Kinzer, *Kohl to Visit China; To Woo Trade, He Braves Rights Protests*, „New York Times”, 9.11.1995, <https://www.nytimes.com/1995/11/09/world/kohl-to-visit-china-to-woo-trade-he-braves-rights-protests.html> [dostęp: 4.06.2020].

po jego wizycie, w listopadzie, do Pekinu przybył prezydent Roman Herzog. Była to rewizyta po pobycie Jiang Zemina w Niemczech w lipcu 1995 r. Podczas pobytu Herzoga w Chinach obaj prezydenci podpisali 4 porozumienia o współpracy finansowej i technicznej. Co więcej, w ostatnim kwartale 1996 r. doszło do podpisania kilku dużych transakcji, których stroną były m.in. Mercedes Benz, Kogel Trailer, Bayer AC i BASF¹⁹.

Ocena rezultatów pierwszych 25 lat stosunków niemiecko-chińskich nie jest jednoznaczna. Z jednej strony dane statystyczne, nie tylko gospodarcze, brzmią niepozornie. W publikacji z 2000 r. można przeczytać o rekordowych obrotach handlowych w wysokości blisko 29 mld DM. Warto dostrzec, że już ponad 10 lat wcześniej doszło do zmiany – jeśli do 1988 r. Niemcy miały nadwyżki w handlu, to później pojawiał się deficyt, sięgający 7 mld. Według bazy danych MFW w 2000 r. eksport Niemiec do Chin zbliżał się do 8,7 mld USD, a import z Chin przekraczał 15,7 mld USD. Oznaczało to udział Chin w blisko 1,6% eksportu i 3,2% importu Niemiec. Niemieckie inwestycje bezpośrednie w Chinach w latach 1978–1993 szacowano na ok. 2 mld USD, 1,2 mld w 1994 r. i 1,7 mld w 1995 r. Ustępowały one znacznie inwestycjom amerykańskim i japońskim, z których każdą oceniano na 14 mld USD. Pomoc Niemiec na rzecz rozwoju przekraczała 5 mld DM, co oznaczało, że od 1994 r. tylko Japonia przekazywała na nią więcej. Liczbę studiujących i uczących się młodych Chińczyków w Niemczech szacowano na 10 tys.²⁰

Z drugiej strony niemal od samego początku tworzone sieć powiązań, zawierano porozumienia, budowano instytucje. Przykładowo można wymienić choćby umowy: o współpracy naukowej i technologicznej z 1978 r., o współpracy w sferze kultury z 1979 r., czy o ochronie inwestycji z 1983 r. Pojawiło się tak wiele instytucji, że nie sposób ich wymieniać, nie mówiąc już nawet o próbie zwięzłego podsumowywania osiągniętych rezultatów. Częstokwym natomiast świadectwem ciągłych wysiłków może być choćby informacja, że Wspólny Komitet ds. Współpracy Naukowej i Technologicznej spotkał się w grudniu 1999 r. po raz piętnasty²¹. Jeśli obecnie nie powinno się tracić z pola widzenia dwoistego charakteru Chin, postrzegania ich jako mocarstwa gospodarczego, a równocześnie kraju rozwijającego się i przezwyciężającego odziedziczone słabości, to o ile trudniej było dostrzec możliwości i perspektywy Chin w latach 90.

¹⁹ *Chinese Diplomacy, Western Hypocrisy and the U.N. Human Rights Commission*, Human Rights Watch/Asia, March 1997, Vol. 9, No. 3, <https://www.hrw.org/reports/pdfs/c/china/china973.pdf> [dostęp: 4.06.2020]; *China and Europe since 1978: A European Perspective*, ed. R.L. Edmonds, Cambridge University Press, New York 2002; zob. Szerzej Junli Gu, *China-Deutschland. Zusammengestellt vom des Staatsrats der VR China*, China Intercontinental Press, Beijing 2005.

²⁰ K. Rupprecht, *Germany's Policy towards China and the SARs of Hong Kong and Macau*, [w:] *Europe, China and the two SARs: Towards a New Era*, eds. M.S. Neves, B. Bridges, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2000, s. 63–69; Junli Gu, *op. cit.*

²¹ K. Rupprecht, *op. cit.*, s. 63; *China and Europe since 1978...*, *op. cit.*

Po wyborach w końcu września 1998 r. Kohl ustąpił miejsca Gerhardowi Schröderowi, przywódcy socjaldemokratów. Zielonym w rządzie „czerwono-zielonym” przewodził Joschka Fischer. Rząd ten istniał niewiele ponad 7 lat, lecz jego znaczenie dla stosunków z ChRL trudno byłoby przecenić. Polityka Schrödera wobec Chin także wzbudzała i wzbudza nadal silne kontrowersje. Nacisk położyć można w niej na trzy elementy:

- 1) jej ciągłość zarówno w stosunku do poprzednika, jak i – co z czasem miało się dopiero okazać – następczyni,
- 2) szybkość i energię działań w realizacji celów,
- 3) brak niezbędnego wsparcia ze strony Fischera.

Schröder odwiedził Chiny sześciokrotnie – dwa razy w 1999 r., a następnie w październiku 2001 r. oraz w grudniu 2002, 2003 i 2004 r. Pierwsza podróż była niezamierzonym skutkiem dwu przyczyn. W czasie prezydentury Niemiec w Unii 13 maja 1999 r. miało dojść do drugiego szczytu Chiny–UE w Pekinie. Musiano go jednak odwołać po zbombardowaniu przez lotnictwo NATO ambasady Chin w Belgradzie i śmierci 3 chińskich obywateli oraz decyzji kanclerza, by zareagować na zbombardowanie podróżą do Pekinu w celu wyrażenia na miejscu słów ubolewania i przeprosiny²².

Wizyta w dniach 2–5 listopada 1999 r. miała już charakter oficjalny. Podczas rozmowy Schrödera premierem Zhu Rongji 4 listopada doszło do ustalenia reguł współpracy, zwłaszcza gospodarczej. Różnice stanowisk co do praw człowieka i demokracji nie miały jej jednak zakłócać²³.

Stanowisko Schrödera było jasne i konsekwentne. Był on przekonany o trafności koncepcji „*Wandeldurch Handel*” („zmiany poprzez handel”). Szerzej ujmując: sądził, że w Chinach wraz z gospodarczym unowocześnieniem będzie iść w parze społeczne otwarcie. Był też mocno przekonany, że Chiny zmierzają ku demokratycznemu społeczeństwu. Natomiast skłaniał się ku temu, aby nie naciskać w kwestiach bardziej szczegółowych – metod i środków oraz czasu i tempa.

Schröder będąc skupionym na gospodarce i znając się na niej, myślał pragmatycznie o interesach Niemiec. Lecz co najmniej równe znaczenie miały – nadciągające z ogromną siłą – zmiany globalnego ładu. Widać to szczególnie wyraźnie w jego przemyśleniach z 2008 r.²⁴ Według niego rodzący się ład cechuje wielość biegunów, lecz także niesie on z sobą wyzwania globalne, którym nie sposób będzie podołać bez głębokiego zaangażowania Chin. Choć tekst Schröder

²² *Contemporary China: The Dynamics of change at the start of the new millennium*, eds. P.W. Preston, J. Haacke, Routledge, London 2003, s. 303.

²³ Ming Wan, *Human Rights in Chinese Foreign Relations: Defining and Defending National Interests*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia 2001, s. 74; Ch. Schnellbach, J. Man, *Germany and China: Embracing a Different Kind of Partnership?*, „C A P Working Paper”, September 2015, s. 3.

²⁴ G. Schröder, *Warum wir Peking brauchen*, „Die Zeit”, 17.07.2008, <https://www.zeit.de/2008/30/China> [dostęp: 4.06.2020].

napisał już jako były kanclerz, jeszcze pełniąc swój urząd działał zgodnie z takim podejściem. Niemcy Schrödera należały do świata, w którym „jednobiegunowa chwila” już wyraźnie minęła.

Niestety zupełnie inaczej było z Fischerem. Christopher Schnellbach i Joyce Man zwracają uwagę, że odwiedził on Chiny dopiero 2000 r.²⁵ Według „People’s Daily” jego spotkanie 12 grudnia z Tang Jiaxuanem miało przebieg raczej rutynowy, choć z wtrętem o „szczerej atmosferze”. Tę mogłoby wyjaśniać zdanie z innego źródła, że Fischer ciągle powracał do kwestii prześladowań Falun Gong i innych mniejszości oraz kulturowej autonomii Tybetu²⁶.

Natomiast rozgłosu nabrała jego druga (nie licząc konferencji ministrów spraw zagranicznych ASEM w maju 2001 r.) i ostatnia wizyta. Była ona częścią 10-dniowej podróży azjatyckiej, rozpoczętej w Indiach i kontynuowanej w Bangladeszu, na Sri Lance i w Pakistanie. Dzień przed spotkaniem z nowym ministrem spraw zagranicznych ChRL Li Zhaoxingiem, 14 lipca 2004 r., w „Handelsblatt” ukazał się wywiad już w tytule wyjaśniający, że celem wizyty jest pozyskanie poparcia dla starań Niemiec o uzyskanie stałego miejsca w Radzie Bezpieczeństwa ONZ dla Niemiec. Demonstrowana w wywiadzie pewność siebie Fischeraskłania do pytania o jego znajomość Karty ONZ. Z kolei uwagi dotyczące Chin świadczą o sporej niefrasobliwości. Chiny dla Niemiec, powiedział Fischer, to „bardzo ważny partner” („*ganzwichtiger Partner*”). Wraz z Indiami określił je on jako „czołowe mocarstwa XXI w.”, ze względu na fakt bycia „najludniejszymi narodami”. Nie zabrakło pouczenia Chin o niezbędności panowania prawa i demokracji²⁷. W Pekinie Fischer spotkał się z ministrem spraw zagranicznych Li Zhaoxingiem i został przyjęty przez premiera Wen Jiabao. Nie zabrakło uprzejmości, wymiany zapewnień o znaczeniu przywiązującym przez obie strony do dwustronnych stosunków, a nawet intelektualnych pojedynków – z przywoływaniem Konfucjusza i Hegla. Jednak uderzającym akcentem – zwłaszcza konferencji prasowej – było wyrażenie zniecierpliwienia Chin. Przyszło Fischerowi wysłuchać nie pozostawiającego wątpliwości przesłania – Chinom nie są potrzebne pouczenia²⁸.

²⁵ Ch. Schnellbach, J. Man, *op. cit.*

²⁶ *Chinese, German FM’s Discuss Bilateral Relations*, „People’s Daily”, http://en.people.cn/english/200012/13/print20001213_57668.html [dostęp: 4.06.2020]; *Survey of European Democracy Policies, 2000–2006*, ed. R. Youngs, FRIDE, Madrid 2006, s. 13.

²⁷ *Fischer wirbt für deutschen Sicherheitsratssitz*, „Handelsblatt”, 14.07.2004, <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/aussenminister-in-indien-und-peking-fischer-wirbt-fuer-deutschen-sicherheitsratssitz/2362882.html?ticket=ST-8492609-yN0aCzrKOqr6QUSdIyPg-ap5> [dostęp: 4.06.2020].

²⁸ *Fischer Frank With China*, „Deutsche Welle”, 15.07.2004, <https://www.dw.com/en/fischer-frank-with-china/a-1267830>; *Schlagabtausch mit Konfuzius und Hegel*, „Stern”, 15.07.2004, <https://www.stern.de/politik/deutschland/fischer-in-china-schlagabtausch-mit-konfuzius-und-hegel-3080122.html>; *German Press Review: Candid in China*, „Deutsche Welle”, 16.07.2004, <https://www.dw.com/en/german-press-review-candid-in-china/a-1268824>; *Li Zhaoxing Holds Talks with Federal Vice-Chancellor and Foreign Minister of Germany*, Embassy of the People’s Republic of

Zdaniem May-Britt Stumbaum,

Joshka Fischer, który bardzo rzadko odwiedzał Chiny, był jedynym ministrem, który zajmował się naruszeniami praw, by otrzymać przed rzeszą dziennikarzy podczas swej ostatniej wizyty [...] *ad hoc* 18-minutową odpowiedź [...]”²⁹.

W końcu czerwca 2000 r. oficjalną wizytę w Niemczech złożył premier Zhu Rongji. W listopadzie 2001 r. Niemcy odwiedził Hu Jintao, jeszcze jako wiceprezydent. W kwietniu 2002 r. miała miejsce druga już państwowa, 4-dniowa wizyta prezydenta Jiang Zemina. W maju 2004 r. doszło do pierwszej z sześciu wizyt w Niemczech premiera Wen Jiabao. Wraz z Schröderem podpisał on wówczas wspólną deklarację o „strategicznym partnerstwie w globalnej odpowiedzialności”, wprowadzającą mechanizm corocznych spotkań premierów obu rządów³⁰. Uwieńczeniem tej fazy była wizyta, już jako prezydenta, Hu Jintao w listopadzie 2005 r.

W relacjach niemiecko-chińskich trudno przecenić rolę socjaldemokraty Franka-Waltera Steinmeiera. Ten wieloletni bliski współpracownik Schrödera został ministrem spraw zagranicznych w rządzie koalicyjnym stworzonym przez Angelę Merkel. Schnellbach i Man trafnie piszą o krótkim sprzeciwie (*a short backlash*) wobec – zdaniem krytyków, wśród których była również Merkel – na zbyt jednostronnej i ustępliwej polityki Schrödera wobec władz ChRL. Tymczasem Steinmeier kierował Auswärtiges Amt od listopada 2005 r. do końca października 2009 r. oraz od grudnia 2013 r. do końca stycznia 2017 r., aż do objęcia urzędu prezydenta. Jego zaangażowanie w politykę zagraniczną i na tym stanowisku odróżnia go od bezpośrednich poprzedników, jednak jeśli chodzi o stosunki z Chinami, kluczową rolę odgrywał on w latach 2006–2008.

Wprawdzie trudno to sobie wyobrazić, lecz kontynuacja polityki poprzedników Merkel (nie tylko Schrödera) wobec Chin była początkowo naprawdę zagrożona. Utrudniają dostrzeżenie tego wysiłki i osiągnięcia kilkunastu lat, od jesieni 2008 r., polityki chińskiej Merkel. Ponieważ w Niemczech, obok aprobujących tę politykę, nadal nie brakuje osób skłonnych do jej potępiania, zapewne w pamięci pozostaną niemal podobne oceny polityki Merkel wobec ChRL, jakimi obdarzano jej poprzednika.

Dwie pierwsze podróże do Chin Merkel odbyła już w maju 2006 r. i w sierpniu 2007 r. Podczas pierwszej podkreślano, że mówi ona nie tylko o biznesie, lecz

China in New Zealand, 15.07.2004, <http://www.chinaembassy.org.nz/eng/xw/t143230.htm> [dostęp: 4.06.2020].

²⁹ M.-B. Stumbaum, *Engaging China – Uniting Europe? EU Foreign Policy towards China*, [w:] *European Foreign Policy in an Evolving International System. The Road towards Convergence*, eds. N. Casarini, C. Musu, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2007, s. 71.

³⁰ *Partnerschaft in globaler Verantwortung, Gemeinsame deutsch-chinesische Erklärung anlässlich des Besuchs des Ministerpräsidenten der Volksrepublik China, Wen Jiabao, vom 2.–5. Mai 2004*, China Internet Information Center (CIIC), http://german.china.org.cn/archive2006/txt/2006-05/17/content_2237912.htm [dostęp: 4.06.2020].

i o prawach człowieka, statusie Iranu jako mocarstwa nuklearnego, podrabianych i pirackich towarach oraz o dumpingu. Jednak także jej towarzyszyło 40 przywódców biznesu, a najważniejszym rezultatem wydawała się być umowa o wspólnej budowie 400 pociągów Transrapid z udziałem Siemens. Poza Pekinem odwiedziła Szanghaj³¹. W sierpniu 2007 r. odbyła kolejną podróż do Chin, a przedmiotem dyskusji nadal pozostawał Transrapid. Po przybyciu 27 sierpnia do Pekinu spotkała się z prezydentem Hu Jintao, premierem Wen Jiabao oraz – co podkreślano z naciskiem – z przedstawicielami opozycji oraz społeczeństwa obywatelskiego. Merkel przekonywała gospodarzy, że podczas Igrzysk Olimpijskich świat będzie się przyglądać wolności słowa i mediów w Chinach³².

Mimo zaangażowania Merkel i dużego wsparcia Steinmeiera, Transrapid okazał się fiaskiem. Być może jedyną jego szansą były Chiny – poza Chinami i próbnymi odcinkami działają Linimo w Japonii (8,9 km) i Incheon Airport w Korei (6,1 km). Wprawdzie w sierpniu 2008 r. podjęto decyzję o budowie w technologii Maglev linii kolejowej Szanghaj–Hangzhou wydłużonej do prawie 200 km, lecz kilka miesięcy później decyzję zawieszono, a zbudowanie do końca października 2010 r. między obu tymi miastami linii kolejowej dla pociągów z prędkością 350 km/h przekreśliło ostatecznie cały projekt³³. Jedyną pozostałością po Transrapid jest zainaugurowana w grudniu 2002 r. linia licząca 30 km, łącząca port lotniczy z centrum finansowym Szanghaju³⁴.

Pierwsze wizyty Merkel w Chinach nie wyrządziły większej szkody wzajemnym stosunkom, zwłaszcza gospodarczym. Gospodarze, z małymi wyjątkami, pozostawali grzeczni i uprzejmi, wysłuchiwali niemieckich przedstawicieli z uwagą, często zamierzali korzystać z cudzych doświadczeń, zachowując dla siebie prawo rozstrzygania, co jest w interesie Chin, a co jest z nim sprzeczne. I coraz bardziej wydawali się być przekonani, że tym razem czas gra na ich korzyść.

W przypadku polityki Niemiec nie chodzi nawet o to, że krytykowane przez Schrödera „rytuały”, wykonywane z myślą o opinii publicznej w Niemczech,

³¹ *Merkel Talked More Than Business in Beijing*, „Deutsche Welle”, 22.05.2006, <https://www.dw.com/en/merkel-talked-more-than-business-in-beijing/a-2028195> [dostęp: 4.06.2020].

³² *Merkel to Focus on Climate, business in China, Japan*, Environmental News Network, 23.08.2007, <https://www.enn.com/articles/22218-merkel-to-focus-on-climate,-business-in-china,-japan>; *Merkel Calls on China to Respect International Rules*, „Deutsche Welle”, 27.08.2007, <https://www.dw.com/en/merkel-calls-on-china-to-respect-international-rules/a-2753209>; *Merkel Talks Human Rights, Meets Government Critics in China*, „Deutsche Welle”, 28.08.2007, <https://www.dw.com/en/merkel-talks-human-rights-meets-government-critics-in-china/a-2755135> [dostęp: 4.06.2020].

³³ *Maglev finally given approval*, China.org.cn, http://www.china.org.cn/china/national/2008-08/18/content_16258686.htm; *Shanghai Suspends Maglev Project*, „Caijing”, 6.03.2009, www.caijing.com.cn [dostęp: 4.06.2020].

³⁴ *Transrapid Diplomacy*, „Deutsche Welle”, 29.12.2002, <https://www.dw.com/en/transrapid-diplomacy/a-723664> [dostęp: 4.06.2020].

nie stanowiły nawet jej erzacu. Problemem nie był nawet dokument chadecki o polityce wobec Azji, choć to on bezpośrednio skłonił do zabrania głosu byłego kanclerza³⁵. Trudno byłoby znaleźć w działaniach chadeckiej kanclerz ślady realizacji postulatów tam zgłaszanych.

W „Financial Times” początkiem stycznia 2008 r. pojawił się wywiad z Angelą Merkel³⁶. Dzięki wiedzy o zachodzących zmianach w ostatnich ponad 10 latach, od globalnego kryzysu finansowego, uderza zdumiewający obraz świata, jaki się z niego wyłania. Uwaga rozmówców ograniczyła się do partnerstwa transatlantyckiego, Bliskiego i Środkowego Wschodu, stosunków z Rosją, polityki energetycznej, Konstytucji UE, rozszerzenia UE na Bałkany i polityki wewnętrznemieckiej. Chiny zostały wymienione mimochodem – raz w parze z Japonią, a drugi raz z Indiami. Obraz ówczesnego świata odzwierciedlony w wywiadzie Merkel odbiegał od rzeczywistości.

W stosunkach z Chinami główny ciężar w latach 2006–2008 spadł na Steinmeiera. Oceniając go, trzeba wyjść poza ściśle dwustronne kontakty. Gdy po odwiedzeniu Korei i Japonii, 22 lutego 2006 r. przybył do Pekinu, mógł traktować ministra spraw zagranicznych ChRL Li Zhaoxing jako starego znajomego, dzięki wcześniejszym spotkaniom. Starli się oni jednak ostro w sprawie „Technologieklaus”, czyli przywłaszczania sobie przez Chiny na różne sposoby technologii i naruszania praw własności intelektualnej. W związku z tym pojawiła się także kwestia Transrapidu. Podobnie wyglądała rozmowa w tym samym dniu z premierem Wen Jiabao. Ponadto spory wzbudzały rywalizacja o dostęp do źródeł energii, zwłaszcza w Afryce, oraz program nuklearny Iranu. W podróży Steinmeierowi towarzyszyli liczni przedsiębiorcy, choć raczej średniej i małej wielkości. Także rozmowy 23 lutego z prezydentem Hu Jintao postrzegano jako wstęp do majowej wizyty Merkel³⁷.

Zupełnie inna rola przypadła w udziale Steinmeierowi niecałe dwa lata później. Zaczęło się od przyjęcia w niedzielę 23 września 2007 r. w Urzędzie Kanclerskim przez Merkel – stojącego na czele tybetańskiego rządu na wygnaniu – Dalaj Lamy. Było to rzeczywiście „historyczne spotkanie”, choć

³⁵ CDU/CSU, *Asien als Strategische Herausforderung und Chance für Deutschland und Europa*, Asienstrategie der CDU/CSU-Bundesfraktion Beschluss, 23 Oktober 2007.

³⁶ Q. Peel, B. Benoit, *Interview with Angela Merkel*, „Financial Times”, 2.01.2007, <https://www.ft.com/content/fd3d430e-9a5b-11db-bbd2-0000779e2340> [dostęp: 4.06.2020].

³⁷ H. Reuter, *Hinter verschlossener Türgehtes zur Sache*, „Nordwest Zeitung”, 24.02.2006, https://www.nwzonline.de/politik/hinter-verschlossener-tuer-geht-es-zur-sache_a_6,1,2361261728.html; *Steinmeier mahnt verlässliche Rechte in China an*, „Der Tagesspiegel”, 22.02.2006, <https://www.tagesspiegel.de/politik/china-steinmeier-mahnt-verlaessliche-rechte-in-china-an/687388.html>; A. Lorenz, *Technology Theft Dominates Beijing Visit*, „Spiegel”, 23.02.2006, <https://www.spiegel.de/international/steinmeier-in-china-technology-theft-dominates-beijing-visit-a-402710.html>; *Hu Jintao Meets with German Foreign Minister Steinmeier*, Embassy of the People's Republic of China in the Kingdom of Lesotho, 23.02.2006, <http://ls.chineseembassy.org/eng/xwd/t238332.htm> [dostęp: 4.06.2020].

o zaskakujących skutkach dla wszystkich trzech zainteresowanych stron. Z całą pewnością została jednak przekroczona ważna granica, przed której naruszeniem przestrzegali Chiny. Politycy niemieccy, w tym i ministrowie, spotykali się wcześniej i później z Dalaj Lamą, a co najmniej jeszcze raz spotkała się z nim Merkel (wcześniej miało to już miejsce, gdy znajdowała się ona w opozycji), lecz już prywatnie, w październiku 2009 r.³⁸

Jesienią 2007 r. odpowiedź Chin była gwałtowna i co gorsze boleśnie odczuwalna dla Niemiec. Lista odwodowywanych spotkań, wizyt i kontaktów szybko wydłużała się. Nie doszło nawet do tradycyjnego – przy okazji sesji ZO ONZ – spotkania Steinmeiera z nowym, od końca kwietnia 2007 r. ministrem spraw zagranicznych, Yang Jiechi. Wycofano także zaproszenie dla minister sprawiedliwości, która miała rozmawiać o prawie patentowym³⁹.

Okazją dla Niemiec do wydobycia się z głębokiej zapaści stała się konferencja ministrów spraw zagranicznych Stanów Zjednoczonych, Rosji, Chin, Wielkiej Brytanii, Francji i Niemiec w Berlinie, dotycząca polityki nuklearnej Iranu. Ze strony Chin przybył na nią wspomniany Yang Jiechi. Steinmeier był najwłaściwszym rozmówcą, jako że od początku zajmował jednoznacznie krytyczne stanowisko wobec tego, co uczyniła Merkel⁴⁰.

Rezultatem konferencji był dość krótki dokument ze spotkania ministrów 22 stycznia 2008 r., przygotowany przez stronę chińską dwa dni później⁴¹. W oczyszczeniu się kilka powtarzanych zasad, jakie mają obowiązywać oba państwa: wzajemne szacunek i korzyści, równość, nieingerencja w sprawy wewnętrzne, prawdziwe zrozumienie i dbałość o główne troski drugiej strony. Podsumowując poprzedzającą spotkanie wymianę informacji, Yang Jiechi powiedział, że

Niemcy dały jasno do zrozumienia, że będą rozwijać stosunki zgodnie z zasadami wzajemnego szacunku, równości i dbałości o troski drugiej strony oraz nadal prowadzić zdecydowanie politykę jednych Chin, uznawać Tajwan i Tybet za część ich terytorium, stanowczo

³⁸ *Merkel Meets Dalai Lama Despite Chinese Criticism*, „Deutsche Welle”, 23.09.2007, <https://www.dw.com/en/merkel-meets-dalai-lama-despite-chinese-criticism/a-2793322>; *German leaders zigzag in relations to Dalai Lama*, „Deutsche Welle”, 18.02.2010, <https://www.dw.com/en/german-leaders-zigzag-in-relations-to-dalai-lama/a-5254973>; *Merkel, Dalai Lama Meet in Berlin Over China's Objection*, Voice of America, 27.10.2009, <https://www.voanews.com/archive/merkel-dalai-lama-meet-berlin-over-chinas-objection> [dostęp: 4.06.2020].

³⁹ *Beijing cancels another meeting with German minister*, AsiaNews, 25.09. 2007, <http://www.asianews.it/news-en/Beijing-cancels-another-meeting-with-German-minister-10392.html>; E. Kirschbaum, *Germany Says China Cancels Human Rights Meeting*, Reuters, 13.10.2007, <https://www.reuters.com/article/uk-germany-china/germany-says-china-cancels-human-rights-meeting-idUKL1362552920071013?edition=uk> [dostęp: 4.06.2020].

⁴⁰ *Steinmeier's bad example*, „New York Times”, 14.05.2008, <https://www.nytimes.com/2008/05/14/opinion/14iht-edgermany.1.12879647.html> [dostęp: 4.06.2020].

⁴¹ *Yang Jiechi Meets with German Foreign Minister Steinmeier*, Botschaft der Volksrepublik China in der Bundesrepublik Deutschland, 24.01.2008, <http://de.china-embassy.org/det/jj/t402690.htm> [dostęp: 4.06.2020]; w Pressemitteilungen 2008 w archiwum Auswaertiges Amt nie znaleziono żadnej wzmianki na ten temat.

sprzeciwiać się tajwańskiemu „referendum na temat przyłączenia się do Narodów Zjednoczonych” i powstrzymywać się od wspierania lub zachęcania do jakiegokolwiek wysiłku w poszukiwaniu niepodległości Tybetu [...]”⁴².

W krótkiej wypowiedzi Steinmeiera nie znalazło się nic, co można by odczytać jako zastrzeżenie wobec wypowiedzi chińskiego ministra; sam natomiast dodał zasadę patrzenia w przyszłość. W tekście znajduje się określenie „*forward-looking*”, lecz jeśli Steinmeier użył słowa „*vorausschauend*”, czyli przewidujący, to byłby to także komentarz do wrześniowej decyzji, z której tak duże korzyści wyciągnęły Chiny. Wnioski narzucają się jednoznaczne – Steinmeierowi udało się złagodzić skutki poważnego błędu popełnionego przez Merkel we wrześniu. Działał jednak w bardzo trudnej sytuacji, dlatego jego chiński partner przevorsował zasady, które brzmiały wprawdzie ogólnie, lecz stwarzały ramy, w których rozwijać się będą od tamtego czasu stosunki polityczne między ChRL a Niemcami.

Jeszcze przed podróżą Steinmaiera do Chin rzecznik niemieckiego MSZ oświadczył, że „Chiny są zbyt dużym krajem dla ludzi z zewnątrz [spoza Chin – L.Z.], by mogli oni dyktować, jak organizować rozwój”⁴³. Trudno sobie wyobrazić, by ta opinia nie była uzgodniona. Przy okazji warto zwrócić uwagę na dwa teksty, dowodzące przesunięć – wręcz o charakterze tektonicznym w globalnym układzie – sił na Steinmeiera w ciągu kolejnych miesięcy. Były to wywiad dla tygodnika „Spiegel” z początku sierpnia oraz informacje Deutsche Welle dotyczące wizyty wicepremiera ChRL Zhang Dejianga w Niemczech na początku września. Steinmeier przybył do Chin 13 czerwca 2008 r. Jego pobyt trwał tylko trzy dni, lecz okoliczności spowodowały, że był on odmienny od poprzednich i późniejszych wizyt. W Pekinie jego rozmówcami byli – poza Yangiem – premier Wen Jiabao i Dai Bingguo, najbliższy współpracownik prezydenta Hu Jintao w sprawach międzynarodowych. Z Pekinu Steinmeier udał się do Chongqing, jednego z czterech miast wydzielonych. Zakończył podróż w prowincji Syczuan, dotknętej w maju potężnym trzęsieniem ziemi. Najpierw przybył do Chengdu, stolicy prowincji, a potem do miasta Dujiangyan, gdzie spotkał się z misją niemieckiej Federalnej Agencji Pomocy Technicznej. Podczas tej wizyty postanowiono wznowić różne przerwane projekty w ramach współpracy chińsko-niemieckiej⁴⁴.

⁴² Yang Jiechi Meets with German Foreign Minister Steinmeier, *op. cit.*

⁴³ Steinmeier to visit quake-hit China region, The Local, 12.06.2008, <http://www.thelocal.de/20080612/12441> [dostęp: 4.06.2020].

⁴⁴ Ibidem; H. Sanderson, German foreign minister visits China as dust settles over Tibet row, Taiwan News, 13.06.2008, <https://www.taiwannews.com.tw/en/news/673751>; Bundesanstalt Technisches Hilfswerk, Foreign Minister Frank-Walter Steinmeier visits THW team in China, 15.06.2008, https://www.thw.de/SharedDocs/Meldungen/EN/Pressemitteilungen/international/2008/06/meldung_004_china_aa.html?nn=926958¬First=true&idImage=954366&selfId=982982; 'We Cannot Simply Change China with a Cabinet Decision'. Interview with Frank-Walter Steinmeier, „Spiegel”, 5.08.2008, <https://www.spiegel.de/consent-a-?targetUrl=https%3A%2F%2Fwww.spiegel.de%2Finternational%2Fgermany%2Fspiegel-in->

A jednak do prawdziwego przełomu doszło dopiero pod wpływem światowego kryzysu finansowego. Aż do początków obecnej pandemii to właśnie tamten wstrząs i jego głębokie, rozległe i długotrwałe skutki pozostawały przez ponad 10 lat punktem odniesienia. Dostrzec można trzy zasadniczo różne odpowiedzi Stanów Zjednoczonych, Unii Europejskiej, czyli głównie Niemiec, i Chin. Niestety, najgorsza pochodzi z Europy.

Było to tłem dla trzeciej już podróży Merkel do Chin. Wprawdzie do Pekinu przybyła, w celu wzięcia udziału w siódmym szczycie ASEM, lecz pojawiła się dzień wcześniej, by rozmawiać z przywódcami ChRL. 23 października 2008 r. spotkała się z premierem Wen Jiao, a nazajutrz z prezydentem Hu Jintao. Merkel przekonywała, że Niemcy i Chiny powinny blisko współpracować w przeciwniejszym kryzysu rynków finansowych, gdyż tylko działając globalnie można mu sprostać. Choć sądziła, że Chiny są czwartą gospodarką świata (od blisko 10 lat były drugą, ponad czterokrotnie większą od niemieckiej), to w porównaniu ze spotkaniem w Berlinie we wrześniu 2006 r. ta rozmowa z premierem Chin miała zupełnie inny charakter – niewiele zostało z wcześniejszych tematów, cała uwaga skupiła się na kwestiach gospodarki i finansów⁴⁵.

Odtąd główny ciężar współpracy z Chinami zaczął spoczywać na barkach Merkel. Nie tylko jako kanclerz pozostawiła ona w tyle swoich poprzedników, lecz w gronie czołowych polityków Zachodu mógłby rywalizować z nią jedynie Kissinger. Na początku września 2019 r. Merkel była w Chinach po raz dwunasty, odwiedzając tylko Pekin.

W połowie lipca 2010 r. Merkel była w Pekinie i Xi'an, stolicy Shanxi, w mieście Konfucjusza. W 2012 r. najpierw odwiedziła na początku lutego Pekin Guangzhou (Kanton), a pod koniec sierpnia Pekin i Tiencin. W lipcu 2014 r. była w Pekinie i Chengdu, natomiast w końcu października 2015 r., obok Pekinu, zobaczyła Hefei. W połowie czerwca 2016 r., poza Pekinem, odwiedziła Shenyang (kiedyś Mugden), największe miasto Mandżurii. Na początku września 2016 r. wzięła udział w szczycie G-20 w Hangzhou (Hanchow). W maju 2018 r. odwiedziła Pekin i Shenzhen.

Z kolei Wen Jiabao odwiedził Niemcy jeszcze 4-krotnie: w styczniu 2009 r., w październiku 2010 r., czerwcu 2011 r. i w kwietniu 2012 r.

interview-with-foreign-minister-steinmeier-we-cannot-simply-change-china-with-a-cabinet-decision-a-570243.html&ref=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F; Steinmeier Hails Renewed Chinese-German Ties, „Deutsche Welle”, 11.09.2008, <https://www.dw.com/en/steinmeier-hails-renewed-chinese-german-ties/a-3636120> [dostęp: 4.06.2020].

⁴⁵ Die Bundeskanzlerin, *Beim Weltfinanzgipfel gemeinsam handeln*, 24.10.2008, <https://www.bundeskanzlerin.de/bkin-de/aktuelles/beim-weltfinanzgipfel-gemeinsam-handeln-609450>; A. Lorenz, *World Looks to Beijing for Financial Crisis Help*, „Spiegel”, 24.10.2008, <https://www.spiegel.de/international/world/merkel-in-china-world-looks-to-beijing-for-financial-crisis-help-a-586315.html> [dostęp: 4.06.2020].

Od połowy 2010 r. ramy współpracy tworzyła wspólna deklaracja, podpisana w Pekinie 16 lipca⁴⁶. Przewidywała ona koordynację wszechstronnego strategicznego partnerstwa, m.in. przez coroczne międzyrządowe konsultacje z udziałem ministrów, co miało zwiększyć instytucjonalizację stosunków między rządami. Deklaracja podzielona została na trzy części: politykę, gospodarkę oraz kulturę i społeczeństwo. Choć zaczynano od problemów politycznych, to już w tekście widać, na ile część pierwsza i trzecia pozostawały w cieniu kwestii gospodarczych.

Instytucja spotkań, w których uczestniczą – w różnym składzie – rządy dwu państw, odgrywa znaczącą rolę w polityce zagranicznej Niemiec. Jednak próby jej zastosowania w stosunkach z nowymi partnerami, poza Europą, ze *Schwellenländer* (rynkami wschodzącymi), poniosły niemal wszędzie fiasko. Właściwie jako jedynego rywala dla Chin można rozpatrywać Indie. Pierwsze konsultacje z Indiami miały miejsce kilka tygodni przed berlińskimi rozmowami, lecz – po przyjrzeniu się bliżej 5 spotkaniom – trzeba uznać ich dorobek za wyraźnie słabszy.

Pierwsze spotkanie niemiecko-chińskie odbyło się w Berlinie 27–28 czerwca 2011 r. z udziałem kilkunastu ministrów po każdej ze stron; podpisano ponad 20 porozumień. Ze strony Niemiec sygnatariuszami były najczęściej ministerstwa: gospodarki i technologii, spraw zagranicznych, rolnictwa, polityki żywnościowej i ochrony konsumentów, transportu, budownictwa i rozwoju miast, środowiska, ochrony przyrody i bezpieczeństwa oraz reaktorów atomowych, choć najwięcej umów – aż 6, podpisało ministerstwo edukacji i badań naukowych. Podsumowując obrady zachowano trzy części deklaracji, choć do drugiej dodano środowisko naturalne i problemy socjalne, a trzecia objęła naukę, edukację, kulturę i media⁴⁷.

W rzeczywistości spotkania odbywały się rzadziej. Drugie odbyło się z niewielkim opóźnieniem, 30 sierpnia 2012 r. w Pekinie, z nieco mniej licznym udziałem ministrów⁴⁸.

⁴⁶ Deutsch-Chinesisches Gemeinsames Kommuniké zur umfassenden Förderung der Strategischen Partnerschaft, <https://archiv.bundesregierung.de/resource/blob/656734/367424/31675e5ec9ede2bb822ee520b5c41222/2010-07-16-deutsch-chinesisches-kommunique-data.pdf> [dostęp: 4.06.2020].

⁴⁷ Die Bundesregierung, Gemeinsame Erklärung anlässlich der 1. Deutsch-Chinesischen Regierungskonsultationen in Berlin, 28.06.2011, <https://archiv.bundesregierung.de/archiv-de/gemeinsame-erklaerung-anlaesslich-der-1-deutsch-chinesischen-regierungskonsultationen-in-berlin-418874> [dostęp: 4.06.2020]; S. Heilmann, D.H. Schmidt, *China's Foreign Political and Economic Relations. An Unconventional Global Power*, Rowman and Littlefield, Lanham 2014, s. 185.

⁴⁸ Die Bundeskanzlerin, Gemeinsame Erklärung zu den zweiten Deutsch-Chinesischen Regierungskonsultationen, 30.08.2012, <https://www.bundeskanzlerin.de/bkin-de/suche/gemeinsame-erklaerung-zu-den-zweiten-deutsch-chinesischen-regierungskonsultationen-423992> [dostęp: 4.06.2020]; A. Rinke, *op. cit.*.

Do kolejnego spotkania, w którym udział wzięło 26 członków obu rządów, doszło w Berlinie 10 października 2014 r. Stronie chińskiej przewodniczył Li Keqiang, będąc w Niemczech jako premier już po raz drugi. Wcześniej, odwiedził je w ramach swej pierwszej podróży zagranicznej (wcześniej Indie, Pakistan i Szwajcaria) 25–27 maja 2013 r.⁴⁹

Podczas IV konsultacji w Pekinie 13 czerwca 2016 r. wysłuchano sprawozdań 26 szefów resortów z obu państw. Zadowoleniu z postępów, uzyskanych także dzięki mechanizmom dialogu, towarzyszyła świadomość nowych problemów i złożoności sytuacji globalnej. Podpisano ponad 20 porozumień o współpracy obejmującej 10 sektorów⁵⁰.

Piąte spotkanie miało miejsce w Berlinie 9 i 10 lipca 2018 r. Wzięło w nim udział ok. 30 osób; z Chin przybyło 12 członków rządu, członek Rady Państwa i szef banku centralnego. Przyjęto obszerny dokument *Responsible partners for a better world* [Odpowiedzialni partnerzy dla lepszego świata], złożony z 71 krótszych lub dłuższych paragrafów o różnym znaczeniu. Większość uczestników zapewne uznawała się za odpowiedzialnych, a jeszcze bardziej zgadzała się z tym, kto szczególnie na takie określenie nie zasługuje. Nie wiadomo, jak wielu było przekonanych co do perspektyw lepszego świata. Można mieć też wątpliwości, w jakim stopniu rzeczywiście się zgadzano. Bardzo często różniąc się znacznie, jesteśmy gotowi podpisać się pod słowami, które rozumiemy i będziemy rozumieć zupełnie inaczej. Czy – i w jakim stopniu – taka sytuacja miała miejsce w lipcu 2018 r., można się jedynie domyślać. Nie powinno się umniejszać wartości dzieła Merkel – dokument był przecież świadectwem wszechstronnej już niemiecko-chińskiej współpracy. Mimo wszystko, przeczytawszy starannie tekst, zarówno po angielsku i po niemiecku, trudno zająć stanowisko. Włożone wysiłki są ogromne, choćby ponad 70 mechanizmów dialogowych musi robić wrażenie, lecz pytanie o efektywność wytrzymałość sieci powiązań pozostaje nadal – w najlepszym przypadku – otwartym⁵¹.

⁴⁹ Die Bundeskanzlerin, *Zusammenarbeit mit China vertiefen*, 10.10.2014, <https://www.bundeskanzlerin.de/bkin-de/aktuelles/zusammenarbeit-mit-china-vertiefen-398668> [dostęp: 4.06.2020].

⁵⁰ *China-Germany talks bring benefits to both countries*, English.gov.cn, updated 13.06.2016, http://english.www.gov.cn/premier/news/2016/06/13/content_281475370925252.htm [dostęp: 4.06.2020].

⁵¹ Por. Federal Foreign Office, „*Responsible partners for a better world*”, 11.07.2018, <https://www.auswaertiges-amt.de/en/aussenpolitik/laenderinformationen/china-node/german-chinese-intergovernmental-consultations/2118150>; Auswärtiges Amt, „*Verantwortungsvolle Partner fuer eine bessere Welt*”, 11.07.2018, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/laender/china-node/deutsch-chinesische-regierungskonsultationen/2117904>; *Li Keqiang and German Chancellor Angela Merkel Co-chair the Fifth Round of Intergovernmental Consultations*, Consulate General of the People's Republic of China in Kota Kinabalu, 10.07.2018, https://www.fmprc.gov.cn/ce/cgkotakinabalu/eng/zgyw_4/t1575581.htm [dostęp: 4.06.2020].

Nowe wyzwania i uwarunkowania

Charakter rozważań w ostatniej części musi ulec zmianie. Miejsce pozostaje jedynie na naszkicowanie pytań i przypuszczeń co do dalszego rozwoju wydarzeń. Niepewności, których jest już wiele, ciągle przybywa.

Stosunki między Niemcami a Chinami stanowią część relacji UE–Chiny. Wpływ Niemiec na stanowisko Unii wobec ChRL jest trudny do przecenienia, choć raczej słabnie.

Stosunki między UE a Chinami stanowią część strategicznego trójkąta, którego trzecim wierzchołkiem są Stany Zjednoczone. Zmiany w amerykańskiej polityce wobec ChRL, zwłaszcza wojna handlowa, stanowiły jeden z najpoważniejszych czynników przy przyjmowaniu nowej strategii UE w stosunku do Chin. Dokument *EU–China – A strategic outlook* z 12 marca 2019 r. przyjęto na Radzie Europejskiej 21 marca, w ramach przygotowań do spotkania na szczycie UE–Chiny 9 kwietnia 2019 r.⁵²

Decyzja o przyjęciu nowej strategii UE wobec Chin (dokument z 12 marca, przyjęty przez Radę 21 marca 2019 r.) spotkała się z przyjęciem, na które nie wydaje się, i nie wydawała się, zasługiwać. Jak każdy dokument tego rodzaju, będący wypadkową różnych dążeń, a na dodatek dotyczący tak ważnego i złożonego przedmiotu, zasługuje na ostrożność i rozwagę podczas zapoznawania się z nim. Tymczasem co najmniej kilku wołało znajdować w tekście swoje życzenia. François Godement zapowiadał „kopernikańską” rewolucję⁵³; Andrew Small z German Marshall Fund of the United States na początku kwietnia 2019 r. zadawał pytanie, „dlaczego Europa staje się wymagająca i co to oznacza dla Waszyngtonu?”⁵⁴. Jeszcze w pół roku później doświadczony komentator „Financial Times” Gideon Rachman podobnie patrzył na sytuację, pytając: „dlaczego Europa przedkłada Stany Zjednoczone nad Chiny?”. Mimo podzielenia się informacją o tym, że Huawei zawarł 65 umów, z czego połowę w Europie, wydawało mu się, że „sojusznicy Ameryki z opóźnieniem biorą pod uwagę jej ostrzeżenia przed niebezpieczeństwem chińskiej technologii”⁵⁵.

⁵² European Commission, High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, *Joint communication to the European Parliament, the European Council and the Council. EU-China – A strategic outlook*, Strasbourg, 12.03.2019, JOIN(2019) 5 final, <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-eu-china-a-strategic-outlook.pdf>; European Council, *European Council meeting (21 and 22 March 2019) – Conclusions*, EUCO 1/19, Brussels, 22.03.2019, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-1-2019-INIT/en/pdf> [dostęp: 4.06.2020].

⁵³ F. Godement, *Europe facing China: a Copernican revolution*, Institut Montaigne, 18.03.2019, <https://www.institutmontaigne.org/en/blog/europe-facing-china-copernican-revolution> [dostęp: 4.06.2020].

⁵⁴ A. Small, *Why Europe Is Getting Tough on China*, „Foreign Affairs”, 3.04.2019, <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2019-04-03/why-europe-getting-tough-china> [dostęp: 4.06.2020].

⁵⁵ G. Rachman, *Why Europe will choose the US over China*, „Financial Times”, 9.12.2019, <https://www.ft.com/content/d6ec28de-1a61-11ea-9186-7348c2f183af> [dostęp: 4.06.2020].

Wyróżnić należy troje autorów analizy w „Financial Times” w przededniu posiedzenia Rady Europejskiej. Jeśli z niejednym można się spierać w artykule, to jego tytuł i podtytuł wydają się w pełni do przyjęcia: *European foreign policy: a new realism on China Rattled by Beijing's economic clout, the EU is finally trying to devise a tougher strategy* [Europejska polityka zagraniczna: nowy realizm co do Chin. Wytrąceni z równowagi przez chińską siłę przebicia, UE w końcu próbuje wymyśleć twardszą strategię]⁵⁶.

Zgodzić się trzeba z tezą, że dostrzeżono, iż świat się zmienił i toczy się „zupełnie nowa gra”. Zdaniem anonimowego wysokiego urzędnika UE: „podczas gdy my byliśmy pochłonięci naszymi własnymi kryzysami przez 10 lat, PKB Chin poszybowało, a Trump został wybrany”⁵⁷. Celne wydaje się też spostrzeżenie, że w awangardzie nowych tendencji znalazły się Niemcy. Przywoływano w uzasadnieniu zarówno działania ministra gospodarki Niemiec Petera Altmaiera, jak i zwięzły, lecz bardzo konkretny raport BDI ze stycznia 2019 r. *Partner and Systemic Competitor – How Do We Deal with China's State Controlled Economy?*. Polecając inspirujący artykuł krytycznej uwadze, warto przytoczyć krótki cytat. Dyplomata państwa członkowskiego miał zapytać: „czy mamy mnóstwo środków nacisku, podobnie jak Amerykanie, czy moglibyśmy je mieć?”⁵⁸. Obawiać się można, że najkrótsza odpowiedź brzmi: jeszcze mniej niż Amerykanie. Autorzy zwracają też uwagę, że dokument charakteryzuje pojawienie się „publicznych słów krytyki nie wypowiedzianych wcześniej i gróźb [czy – wołałbym przetłumaczyć – pogróżek]”⁵⁹. Lecz i krytyka pozostaje ostrożnie dozowana, co nie przesądza jej zasadności czy skuteczności.

Szczególną uwagę przyciąga krótki akapit we *Wstępie do EU–China – A Strategic Outlook* z 12 marca 2019 r. Brzmi on:

Chiny są, równocześnie, na różnych polach polityki partnerem współpracy, z którym UE ma ściśle powiązane cele, partnerem negocjującym, z którym Unia potrzebuje znajdować równowagę interesów, gospodarczym konkurentem w dążeniu do technologicznego przywództwa i systemowym rywalem promującym alternatywne modele zarządzania⁶⁰.

Trudno nie zwrócić uwagi w związku z tym na programowe wystąpienie Andreasa Michaelisa, sekretarza stanu w Auswaertiges Amt, 2 marca 2020 r.⁶¹

⁵⁶ M. Peel, L. Hornby, R. Sanderson, *European foreign policy: a new realism on China*, „Financial Times”, 20.03.2019, <https://www.ft.com/content/d7145792-4743-11e9-b168-96a37d002cd3> [dostęp: 4.06.2020].

⁵⁷ *Ibidem*.

⁵⁸ *Ibidem*.

⁵⁹ *Ibidem*.

⁶⁰ European Commission, High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, *op. cit.*, s. 1.

⁶¹ Federal Foreign Office, *EU Retreat on China: A Strategic Approach for dealing with China. Keynote Speech by Secretary of State Andreas Michaelis*, 2.03.2020, <https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/-/2312704> [dostęp: 4.06.2020].

Równie ważne jak stanowcze podkreślenie, że dla UE – w odróżnieniu od Stanów Zjednoczonych – takie koncepcje jak „rozłączenie” (*decoupling*) czy „powstrzymywanie” nie są ani wykonalne, ani w jej interesie, jest oparcie całego wystąpienia wokół swoistej trójwymiarowej wizji Chin jako „partnera, konkurenta systemowego rywala”. Pojawiają się warunki, od których zależy uniknięcie geostrategicznej konfrontacji, lista kluczowych interesów UE: jej jedność, poszanowanie prawa międzynarodowego, praw człowieka, wolny, otwarty i uczciwy handel, jak również zasady dialogu i współpracy.

Jeśli zaskakuje wymienienie na pierwszym miejscu jedności UE, to warto zwrócić uwagę, że także w dokumencie z 12 marca 2019 r. bardzo wcześniej pojawia się ostrzeżenie, „ani UE, ani którekolwiek z jej państw członkowskich nie może skutecznie osiągać swych celów wobec Chin bez pełnej jedności [uwypuklenie w tekście – L.Z.]”⁶².

Pojawiają się także nieustannie wzbudzające nierozwiązywalne spory prawa człowieka. Więcej na ten temat jest w pierwszej części strategii. Również uwaga towarzysząca postulatowi obrony, opartego na zasadach ładu międzynarodowego, jest celna; Chiny wspierają go wybiórczo i inaczej go interpretują. Ale zajęte stanowisko wydaje się być zgubne i dla Unii Europejskiej, i dla ładu międzynarodowego. Bez zmian odzwierciedlających interesy i wartości dostatecznie dużej części zbiorowości międzynarodowej, skazany jest on na podzielenie losu wielu wcześniejszych ładów międzynarodowych. Ponadto jeśli zarzucamy Chinom odmienną interpretację, to idea trzech filarów ONZ, w postaci praw człowieka, pokoju i bezpieczeństwa oraz rozwoju, wydaje się wzbudzać dużo większe wątpliwości.

Wydaje się, że zwłaszcza dla Niemiec najbardziej ważne są sprawy handlu i inwestycji. Otwarty i uczciwy handel, równe warunki dla wszystkich, czy wyrównane pole gry są pojęciami w niekończącej się, i niemającej szans zakończenia, debacie. Bez równości uczestników systemu międzynarodowego równość nie będzie tożsama ze sprawiedliwością.

Rozstrzygające znaczenie mieć będą – dużo bardziej niż intelektualnie – pojedynki, mechanizmy odzwierciedlające zmiany w odpowiedziach na pytanie, kto i jak bardzo czegoś potrzebuje od kogoś drugiego.

Dużo uwagi wywołał swoją polityką wspomniany już Altmaier. W lutym 2019 r. przedstawił ją w broszurze *National Industrial Strategy 2030. Strategic guidelines for a German and European industrial policy*. W odpowiedzi autorzy artykułu *Germany promotes champions as EU moves to kill Railbus* nieco złośliwie dodali do niego podtytuł *Economy Minister Peter Altmaier launches plan to make Europe great again [Minister gospodarki Peter Altmaier uruchamia plan uczynienia Europy znowu wielką]*. Niewątpliwie nawiązali do sloganu Donalda Trumpa, „Uczynić Amerykę znowu wielką”; w istocie przypomina to raczej

⁶² European Commission, High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, *op. cit.*, s. 2.

politykę Chin. Bardziej niż propozycja wyodrębnienia przez władze państwowe 10 strategicznych sektorów, uderza założenie daleko posuniętego interwencjonizmu państwowego. W „wyjątkowych sytuacjach” państwo częściowo mogłoby nacjonalizować nieradzące sobie na rynku przedsiębiorstwo, aby zapobiec przejściu go przez zagranicznego inwestora. Specjalny fundusz miałby wspierać częściowe przejścia przez państwo, które byłyby ograniczone czasowo. Altmaier podkreślał potrzebę stwarzania nowych „narodowych i europejskich czempionów”, którzy konkurowaliby ze Stanami Zjednoczonymi i Chinami⁶³.

Realizacja polityki Altmaiera prowadziłaby do porzucenia podstawowych założeń prowadzonej przez kilka dekad, od Ludwiga Erharda, polityki gospodarczej oraz naprawdę dużych zasobów finansowych. Społeczną gospodarkę rynkową zasadnie można określać jako w dużej mierze liberalną.

W konkurowaniu z Chinami należy podkreślić ogromny stopień powiązań gospodarki Niemiec ze światem zewnętrznym. Natomiast cechą wyjątkową Chin stała się sytuacja, w której ich względne uzależnienie (*exposure*) od świata w handlu, kapitale i technologiach zmniejszyło się z 0,8 stopnia w 2000 r. do 0,6 w 2017 r., podczas gdy odwrotnie, uzależnienie świata od Chin wzrosło z 0,4 do 1,2⁶⁴.

Można stwierdzić, że wszystko o czym mowa w tej części artykułu, zostaje poddane wyjątkowej, nie znanej co najmniej od czasu wielkiego kryzysu lat 30., presji. Jej rozmiary i skutki z samych już początków pandemii (tekst pochodzi z czerwca 2020 r.) powinny stanowić ostrzeżenie przed podejmowaniem przewidywań, w tym przypadku dotyczących stosunków między RFN a ChRL. Pole możliwości jest bardzo duże, i ulega poszerzeniu⁶⁵.

Wiele zależeć będzie od tego, na ile decyzje będą podejmowane w sposób racjonalny. Szczególnie, że opinia publiczna jest zmienna. Na początku kwietnia 2020 r. 36% zapytanych w Niemczech uznało stosunki z Chinami za ważniejsze niż ze Stanami Zjednoczonymi, podczas gdy przed rokiem tak odpowiadających

⁶³ J. Posaner, J. Mischke, *Germany promotes champions as EU moves to kill Railbus*, „Politico”, 5.02.2019, <https://www.politico.eu/article/peter-altmaier-railbus-germany-promotes-champions-as-eu-moves-to-kill-railbus/>; Th. Escritt, Ch. Steitz, *Germany will block foreign takeovers to avoid economy sell-out*, Reuters, 20.03.2020, <https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-germany-fund-idUSKBN21717T> [dostęp: 4.06.2020].

⁶⁴ J. Woetzel, J. Seong, N. Leung, J. Ngai, J. Manyika, A. Madgavkar, S. Lund, A. Mironenko, *China and the World. Inside the dynamics of a changing relationship*, McKinsey Global Institute, July 2019, s. 4 i nast., <https://www.mckinsey.com/~media/McKinsey/Featured%20Insights/China/China%20and%20the%20world%20Inside%20the%20dynamics%20of%20a%20changing%20relationship/MGI-China-and-the-world-Full-Report-Feb-2020-EN.pdf> [dostęp: 4.06.2020].

⁶⁵ M. Wolf, *The world economy is now collapsing*, „Financial Times”, 14.04.2020, <https://www.ft.com/content/d5f05b5c-7db8-11ea-8fdb-7ec06edeef84>; Ch. Giles, D. Strauss, G. Parker, *World economy set for heaviest blow since Great Depression*, „Financial Times”, 14.04.2020, <https://www.ft.com/content/3525aedf-f873-4aac-bb08-f303f6ef0f37> [dostęp: 4.06.2020].

było tylko 24%. Natomiast stosunki ze Stanami Zjednoczonymi za istotniejsze w 2020 r. uznało 37% pytaných, natomiast w 2019 r. 50%⁶⁶.

Gdy chodzi o stosunki między różnymi cywilizacjami, Schmidt pozostaje przypadkiem wyjątkowym. Może warto przemyśleć dwa krótkie, odrębne zdania: „Różnica w systemach i ideologii między Chinami i UE jest prawdopodobnie długoterminowym trendem. [...] Jeśli UE nie uwolni się od poczucia wyższości i zdeformowanej mentalności, może to ujemnie wpływać na stosunki Chiny–UE”⁶⁷.

Bibliografia

- 2020 a critical year for China-EU relations after pandemic, „Global Times”, 8.05.2020, <https://www.globaltimes.cn/content/1187765.shtml> [dostęp: 4.06.2020].
- Albers M., *Britain, France, West Germany and the People's Republic of China, 1969–1982. The European Dimension of China's Great Transition*, Palgrave Macmillan, London 2016.
- Auswärtiges Amt, „Verantwortungsvolle Partner fuer eine bessere Welt”, 11.07.2018, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/laender/china-node/deutsch-chinesische-regierungskonsultationen/2117904> [dostęp: 4.06.2020].
- Beijing cancels another meeting with German minister, AsiaNews, 25.09.2007, <http://www.asianews.it/news-en/Beijing-cancels-another-meeting-with-German-minister-10392.html> [dostęp: 4.06.2020].
- Bundesanstalt Technisches Hilfswerk, *Foreign Minister Frank-Walter Steinmeier visits THW team in China*, 15.06.2008, https://www.thw.de/SharedDocs/Meldungen/EN/Pressemitteilungen/international/2008/06/meldung_004_china_aa.html?nn=926958¬First=true&idImage=954366&selfId=982982 [dostęp: 4.06.2020].
- CDU/CSU, *Asien als Strategische Herausforderung und Chance fuer Deutschland und Europa*, Asienstrategie der CDU/CSU-Bundesfraktion Beschluss, 23 Oktober 2007.
- China and Europe since 1978: A European Perspective*, ed. R.L. Edmonds, Cambridge University Press, New York 2002.
- China-Germany talks bring benefits to both countries*, English.gov.cn, updated 13.06.2016, http://english.www.gov.cn/premier/news/2016/06/13/content_281475370925252.htm [dostęp: 4.06.2020].
- Chinese Diplomacy, Western Hypocrisy and the U.N. Human Rights Commission*, Human Rights Watch/Asia, March 1997, Vol. 9, No. 3, <https://www.hrw.org/reports/pdfs/c/china/china973.pdf> [dostęp: 4.06.2020].
- Chinese, German FM's Discuss Bilateral Relations*, „People's Daily”, http://en.people.cn/english/200012/13/print20001213_57668.html [dostęp: 4.06.2020].

⁶⁶ J. Poushter, Sh. Schumacher, *Amid coronavirus crisis, Americans and Germans see changing world in different ways*, Pew Research Center, 18.05.2020, <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2020/05/18/amid-coronavirus-crisis-americans-and-germans-see-changing-world-in-different-ways/> [dostęp: 4.06.2020].

⁶⁷ 2020 a critical year for China-EU relations after pandemic, „Global Times”, 8.05.2020, <https://www.globaltimes.cn/content/1187765.shtml> [dostęp: 4.06.2020].

- Contemporary China The Dynamics of change at the start of the new millennium*, eds. P.W. Preston, J. Haacke, Routledge, London 2003.
- Conversation between Federal Chancellor Schmidt and the Chairman of the Central Committee and the Politburo of the Chinese Communist Party, Mao Zedong, in Beijing*, 30.10.1975, Wilson Center. Digital Archive, <https://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/119985.pdf?v=fe85215bf13a9a0371d81e2374d0d8d9> [dostęp: 4.06.2020].
- Deutsch-Chinesisches Gemeinsames Kommuniqué zur umfassenden Förderung der Strategischen Partnerschaft, <https://archiv.bundesregierung.de/resource/blob/656734/367424/31675e5ec9ede2bb822ee520b5c41222/2010-07-16-deutsch-chinesisches-kommunike-data.pdf> [dostęp: 4.06.2020].
- Diallo F., Swanström N., *Emerging Giant Shaking Up the EU?: Impacts, Challenges and Implications of China's Investment Frenzy in Europe*, Annex I, Institute for Security & Development Policy, Stockholm-Nacka 2020, <https://isd.eu/content/uploads/2020/03/Emerging-Giant-Shaking-up-the-EU-13.03.20-Final-w-Cover.pdf> [dostęp: 4.06.2020].
- Die Bundeskanzlerin, *Beim Weltfinanzgipfel gemeinsam handeln*, 24.10.2008, <https://www.bundestkanzlerin.de/bkin-de/aktuelles/beim-weltfinanzgipfel-gemeinsam-handeln-609450> [dostęp: 4.06.2020].
- Die Bundeskanzlerin, Gemeinsame Erklärung zu den zweiten Deutsch-Chinesischen Regierungskonsultationen, 30.08.2012, <https://www.bundestkanzlerin.de/bkin-de/suche/gemeinsame-erklaerung-zu-den-zweiten-deutsch-chinesischen-regierungskonsultationen-423992> [dostęp: 4.06.2020].
- Die Bundeskanzlerin, *Zusammenarbeit mit China vertiefen*, 10.10.2014, <https://www.bundestkanzlerin.de/bkin-de/aktuelles/zusammenarbeit-mit-china-vertiefen-398668> [dostęp: 4.06.2020].
- Die Bundesregierung, Gemeinsame Erklärung anlässlich der 1. Deutsch-Chinesischen Regierungskonsultationen in Berlin, 28.06.2011, <https://archiv.bundesregierung.de/archiv-de/gemeinsame-erklaerung-anlaesslich-der-1-deutsch-chinesischen-regierungskonsultationen-in-berlin-418874> [dostęp: 4.06.2020].
- Escritt Th., Steitz Ch., *Germany will block foreign takeovers to avoid economy sell-out*, Reuters, 20.03.2020, <https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-germany-fund-idUSKBN21717T> [dostęp: 4.06.2020].
- European Commission, Eurostat. Foreign Direct Investment stocks at the end of 2018, 26.03.2020, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/DDN-20200326-2> [dostęp: 4.06.2020].
- European Commission, High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, *Joint communication to the European Parliament, the European Council and the Council. EU-China – A strategic outlook*, Strasbourg, 12.03.2019, JOIN(2019) 5 final, <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-eu-china-a-strategic-outlook.pdf> [dostęp: 4.06.2020].
- European Council, *European Council meeting (21 and 22 March 2019) – Conclusions*, EUCO 1/19, Brussels, 22.03.2019, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-1-2019-INIT/en/pdf> [dostęp: 4.06.2020].
- Federal Foreign Office, „*Responsible partners for a better world*”, 11.07.2018, <https://www.auswaertiges-amt.de/en/aussenpolitik/laenderinformationen/china-node/german-chinese-intergovernmental-consultations/2118150> [dostęp: 4.06.2020].

- Federal Foreign Office, *EU Retreat on China: A Strategic Approach for dealing with China. Keynote Speech by Secretary of State Andreas Michaelis*, 2.03.2020, <https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/-/2312704> [dostęp: 4.06.2020].
- Fischer Frank With China, „Deutsche Welle”, 15.07.2004, <https://www.dw.com/en/fischer-frank-with-china/a-1267830> [dostęp: 4.06.2020].
- Fischer wirbt für deutschen Sicherheitsratssitz, „Handelsblatt”, 14.07.2004, <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/aussenminister-in-indien-und-pekings-fischer-wirbt-fuer-deutschen-sicherheitsratssitz/2362882.html?ticket=ST-8492609-yN0a-CzrKOqr6QUSdIyPg-ap5> [dostęp: 4.06.2020].
- German leaders zigzag in relations to Dalai Lama, „Deutsche Welle”, 18.02.2010, <https://www.dw.com/en/german-leaders-zigzag-in-relations-to-dalai-lama/a-5254973> [dostęp: 4.06.2020].
- German Press Review: Candid in China, „Deutsche Welle”, 16.07.2004, <https://www.dw.com/en/german-press-review-candid-in-china/a-1268824> [dostęp: 4.06.2020].
- Giles Ch., Strauss D., Parker G., *World economy set for heaviest blow since Great Depression*, „Financial Times”, 14.04.2020, <https://www.ft.com/content/3525aedf-f873-4aac-bb08-f303f6ef0f37> [dostęp: 4.06.2020].
- Godement F., *Europe facing China: a Copernican revolution*, Institut Montaigne, 18.03.2019, <https://www.institutmontaigne.org/en/blog/europe-facing-china-copernican-revolution> [dostęp: 4.06.2020].
- Heilmann S., Schmidt D.H., *China's Foreign Political and Economic Relations. An Unconventional Global Power*, Rowman and Littlefield, Lanham 2014.
- Hu Jintao Meets with German Foreign Minister Steinmeier, Embassy of the People's Republic of China in the Kingdom of Lesotho, 23.02.2006, <http://ls.chineseembassy.org/eng/xwdt/t238332.htm> [dostęp: 4.06.2020].
- Hubschmid J., *Helmut Schmidt und China – ein Rückblick*, Inter:Culture:Capital, 17.11.2015, <https://interculturecapital.de/helmut-schmidt-und-china-ein-rueckblick/> [dostęp: 4.06.2020].
- IMF Direction of Trade Statistics (DOTS), <https://data.imf.org/?sk=388dfa60-1d26-4ade-b505-a05a558d9a42> [dostęp: 4.06.2020].
- IndexMundi, High-technology exports (current US\$) – Country Ranking, <https://www.indexmundi.com/facts/indicators/TX.VAL.TECH.CD/rankings> [dostęp: 4.06.2020].
- International Monetary Fund, World Economic Outlook Database, April 2020.
- International Monetary Fund, World Economic Outlook Database, October 2019.
- International Monetary Fund, World Economic Outlook Database, September 2011.
- Junli Gu, *China-Deutschland. Zusammengestellt vom des Staatsrats der VR China*, China Intercontinental Press, Beijing 2005.
- Kinzer S., *Kohl to Visit China; To Woo Trade, He Braves Rights Protests*, „New York Times”, 9.11.1995, <https://www.nytimes.com/1995/11/09/world/kohl-to-visit-china-to-woo-trade-he-braves-rights-protests.html> [dostęp: 4.06.2020].
- Kirschbaum E., *Germany Says China Cancels Human Rights Meeting*, Reuters, 13.10.2007, <https://www.reuters.com/article/uk-germany-china/germany-says-china-cancels-human-rights-meeting-idUKL1362552920071013?edition-redirect=uk> [dostęp: 4.06.2020].
- Li Keqiang and German Chancellor Angela Merkel Co-chair the Fifth Round of Intergovernmental Consultations, Consulate General of the People's Republic of

- China in Kota Kinabalu, 10.07.2018, https://www.fmprc.gov.cn/ce/cgkotakinabalu/eng/zgyw_4/t1575581.htm [dostęp: 4.06.2020].
- Li Zhaoxing Holds Talks with Federal Vice-Chancellor and Foreign Minister of Germany, Embassy of the People's Republic of China in New Zealand, 15.07.2004, <http://www.chinaembassy.org.nz/eng/xw/t143230.htm> [dostęp: 4.06.2020].
- Lorenz A., *Technology Theft Dominates Beijing Visit*, „Spiegel”, 23.02.2006, <https://www.spiegel.de/international/steinmeier-in-china-technology-theft-dominates-beijing-visit-a-402710.html> [dostęp: 4.06.2020].
- Lorenz A., *World Looks to Beijing for Financial Crisis Help*, „Spiegel”, 24.10.2008, <https://www.spiegel.de/international/world/merkel-in-china-world-looks-to-beijing-for-financial-crisis-help-a-586315.html> [dostęp: 4.06.2020].
- Maglev finally given approval, China.org.cn, http://www.china.org.cn/china/national/2008-08/18/content_16258686.htm [dostęp: 4.06.2020].
- Merkel Calls on China to Respect International Rules, „Deutsche Welle”, 27.08.2007, <https://www.dw.com/en/merkel-calls-on-china-to-respect-international-rules/a-2753209> [dostęp: 4.06.2020].
- Merkel Meets Dalai Lama Despite Chinese Criticism, „Deutsche Welle”, 23.09.2007, <https://www.dw.com/en/merkel-meets-dalai-lama-despite-chinese-criticism/a-2793322> [dostęp: 4.06.2020].
- Merkel Talked More Than Business in Beijing, „Deutsche Welle”, 22.05.2006, <https://www.dw.com/en/merkel-talked-more-than-business-in-beijing/a-2028195> [dostęp: 4.06.2020].
- Merkel Talks Human Rights, Meets Government Critics in China, „Deutsche Welle”, 28.08.2007, <https://www.dw.com/en/merkel-talks-human-rights-meets-government-critics-in-china/a-2755135> [dostęp: 4.06.2020].
- Merkel to Focus on Climate, business in China, Japan, Environmental News Network, 23.08.2007, <https://www.enn.com/articles/22218-merkel-to-focus-on-climate,-business-in-china,-japan> [dostęp: 4.06.2020].
- Merkel, Dalai Lama Meet in Berlin Over China's Objection, Voice of America, 27.10.2009, <https://www.voanews.com/archive/merkel-dalai-lama-meet-berlin-over-chinas-objection> [dostęp: 4.06.2020].
- Ming Wan, *Human Rights in Chinese Foreign Relations: Defining and Defending National Interests*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia 2001.
- Partnerschaft in globaler Verantwortung, Gemeinsame deutsch-chinesische Erklärung anlässlich des Besuchs des Ministerpräsidenten der Volksrepublik China, Wen Jiabao, vom 2.–5 Mai 2004, China Internet Information Center (CIIC), http://german.china.org.cn/archive2006/txt/2006-05/17/content_2237912.htm [dostęp: 4.06.2020].
- Peel M., Hornby L., Sanderson R., *European foreign policy: a new realism on China*, „Financial Times”, 20.03.2019, <https://www.ft.com/content/d7145792-4743-11e9-b168-96a37d002cd3> [dostęp: 4.06.2020].
- Peel Q., Benoit B., *Interview with Angela Merkel*, „Financial Times”, 2.01.2007, <https://www.ft.com/content/fd3d430e-9a5b-11db-bbd2-0000779e2340> [dostęp: 4.06.2020].
- Posaner J., Mischke J., *Germany promotes champions as EU moves to kill Railbus*, „Politico”, 5.02.2019, <https://www.politico.eu/article/peter-altmaier-railbus-germany-promotes-champions-as-eu-moves-to-kill-railbus/> [dostęp: 4.06.2020].

- Poushter J., Schumacher Sh., *Amid coronavirus crisis, Americans and Germans see changing world in different ways*, Pew Research Center, 18.05.2020, <https://www.pew-research.org/fact-tank/2020/05/18/amid-coronavirus-crisis-americans-and-germans-see-changing-world-in-different-ways/> [dostęp: 4.06.2020].
- Rachman G., *Why Europe will choose the US over China*, „Financial Times”, 9.12.2019, <https://www.ft.com/content/d6ec28de-1a61-11ea-9186-7348c2f183af> [dostęp: 4.06.2020].
- Reuter H., *Hinter verschlossener Tür geht es zur Sache*, „Nordwest Zeitung”, 24.02.2006, https://www.nwzonline.de/politik/hinter-verschlossener-tuer-geht-es-zur-sache-_a_6,1,2361261728.html [dostęp: 4.06.2020].
- Rinke A., *Premier Li says China, Germany could be economic 'dream team'*, Reuters, 27.05.2013, <https://www.reuters.com/article/us-china-germany-li-idUSBRE94Q0JZ20130527> [dostęp: 4.06.2020].
- Rupprecht K., *Germany's Policy towards China and the SARs of Hong Kong and Macau*, [w:] *Europe, China and the two SARs: Towards a New Era*, eds. M.S. Neves, B. Bridges, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2000.
- Sanderson H., *German foreign minister visits China as dust settles over Tibet row*, Taiwan News, 13.06.2008, <https://www.taiwannews.com.tw/en/news/673751> [dostęp: 4.06.2020].
- Schlagabtausch mit Konfuzius und Hegel*, „Stern”, 15.07.2004, <https://www.stern.de/politik/deutschland/fischer-in-china-schlagabtausch-mit-konfuzius-und-hegel-3080122.html> [dostęp: 4.06.2020].
- Schmetzer U., *In Kohl's China Visit, Business Comes First No Discussion About Human Rights*, „Chicago Tribune”, 17.11.1993.
- Schnellbach Ch., Man J., *Germany and China: Embracing a Different Kind of Partnership*, „C A P Working Paper”, September 2015.
- Schröder G., *Warum wir Peking brauchen*. „Die Zeit”, 17.07.2008, <https://www.zeit.de/2008/30/China> [dostęp: 4.06.2020].
- Shanghai Suspends Maglev Project*, „Caijing”, 6.03.2009, www.caijing.com.cn [dostęp: 4.06.2020].
- Small A., *Why Europe Is Getting Tough on China*, „Foreign Affairs”, 3.04.2019, <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2019-04-03/why-europe-getting-tough-china> [dostęp: 4.06.2020].
- Statistisches Jahrbuch 2003–2019, https://www.destatis.de/DE/Themen/Querschnitt/Jahrbuch/_inhalt.html [dostęp: 4.06.2020].
- Steinmeier Hails Renewed Chinese-German Ties, „Deutsche Welle”, 11.09.2008, <https://www.dw.com/en/steinmeier-hails-renewed-chinese-german-ties/a-3636120> [dostęp: 4.06.2020].
- Steinmeier mahnt verlässliche Rechte in China an*, „Der Tagesspiegel”, 22.02.2006, <https://www.tagesspiegel.de/politik/china-steinmeier-mahnt-verlaessliche-rechte-in-china-an/687388> [dostęp: 4.06.2020].
- Steinmeier to visit quake-hit China region*, The Local, 12.06.2008, <http://www.thelocal.de/20080612/12441> [dostęp: 4.06.2020].
- Steinmeier's bad example*, „New York Times”, 14.05.2008, <https://www.nytimes.com/2008/05/14/opinion/14iht-edgermany.1.12879647.html> [dostęp: 4.06.2020].

- Stumbaum M.-B., *Engaging China – Uniting Europe? EU Foreign Policy towards China*, [w:] *European Foreign Policy in an Evolving International System. The Road towards Convergence*, eds. N. Casarini, C. Musu, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2007.
- Survey of European Democracy Policies, 2000–2006*, ed. R. Youngs, FRIDE, Madrid 2006.
- Transrapid Diplomacy*, „Deutsche Welle”, 29.12.2002, <https://www.dw.com/en/transrapid-diplomacy/a-723664> [dostęp: 4.06.2020].
- Tzogopoulos G.N., *A friend of China, Helmut Kohl, passes away*, China.org.cn, 19.06.2017, http://www.china.org.cn/opinion/2017-06/19/content_41056323.htm [dostęp: 4.06.2020].
- UNCTADstat Foreign Direct investment flows and stocks, <https://unctadstat.unctad.org/EN/> [dostęp: 4.06.2020].
- UNCTADstat, <https://unctadstat.unctad.org/wds/ReportFolders/reportFolders.aspx> [dostęp: 4.06.2020].
- ‘*We Cannot Simply Change China with a Cabinet Decision*’. Interview with Frank-Walter Steinmeier, „Spiegel”, 5.08.2008, <https://www.spiegel.de/consent-a-?targetUrl=https%3A%2F%2Fwww.spiegel.de%2Finternational%2Fgermany%2Fspiegel-interview-with-foreign-minister-steinmeier-we-cannot-simply-change-china-with-a-cabinet-decision-a-570243.html&ref=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F> [dostęp: 4.06.2020].
- Woetzel J., Seong J., Leung N., Ngai J., Manyika J., Madgavkar A., Lund S., Mironenko A., *China and the World. Inside the dynamics of a changing relationship*, McKinsey Global Institute, July 2019, <https://www.mckinsey.com/~media/McKinsey/Featured%20Insights/China/China%20and%20the%20world%20Inside%20the%20dynamics%20of%20a%20changing%20relationship/MGI-China-and-the-world-Full-Report-Feb-2020-EN.pdf> [dostęp: 4.06.2020].
- Wolf. M., *The world economy is now collapsing*, „Financial Times”, 14.04.2020, <https://www.ft.com/content/d5f05b5c-7db8-11ea-8fdb-7ec06edeef84> [dostęp: 4.06.2020].
- WTO, Trade set to plunge as COVID-19 pandemic upends global economy, Press Release 855, 8.04.2020, https://www.wto.org/english/news_e/pres20_e/pr855_e.pdf [dostęp: 4.06.2020].
- WTO, *World Trade Statistic Review*, 2019, Table A6, https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/wts2019_e/wts2019_e.pdf [dostęp: 4.06.2020].
- Yang Jiechi Meets with German Foreign Minister Steinmeier*, Botschaft der Volksrepublik China in der Bundesrepublik Deutschland, 24.01.2008, <http://de.china-embassy.org/det/jj/t402690.htm> [dostęp: 4.06.2020].
- Zyblikiewicz L.W., *Stosunki Niemiec z mocarstwami wschodzącymi*, „Przegląd Zachodni” 2015, nr 4.

The Federal Republic of Germany–People's Republic of China

The feature of the relationship between Germany and China are strong dynamics and large scope. Its impact on the transformations of the global order is huge and increasing. The balance of economic power between them has been changing dramatically, reversing in some regards their positions. The changes turn out more considerable in case of taking into account results of qualitative analysis of both economies. The distinct attribute of Germany's approach to China is conspicuous tension between interests and values, embedded usually in traditionally meant world-order mindset. Nevertheless, with only few and transient exceptions, each chief of federal government has contributed sufficiently strong support for ultimately assuring symbiotic cooperation with China while adjusting to the expectations of more and more assertive China. New developments in the world economy and politics, in particular in relations between the United States and China as well as wide-ranging consequences of the pandemic, have brought about some attempts of new policies of the EU and Germany as well as new – probably stronger – determinants and constraints.

Key words: Germany, China, economic relations, politic relations, world order

Republika Federalna Niemiec–Chińska Republika Ludowa

Stosunki między Niemcami a Chinami charakteryzuje mocna dynamika i rozległość. Ich znaczenie dla przekształceń ładu światowego jest duże i wciąż rośnie. Układ sił między gospodarkami obu państw zmieniał się gwałtownie, odwracając pod pewnymi względami swoje role. Zmiany są jeszcze większe, gdy uwzględnimy cechy jakościowe obu gospodarek. Stosunek Niemiec wobec ChRL cechuje napięcie między interesami a wartościami lub wartościami materialnymi a niematerialnymi. Stojący na czele rządów, z wyjątkami, mocno opowiadali się za zwiększaniem zaangażowania Niemiec we współpracę z Chinami, dostosowując się do oczekiwań coraz to bardziej pewnych siebie Chin. Zmiany w gospodarce i polityce światowej, w szczególności w stosunkach między Stanami Zjednoczonymi a Chinami oraz wielostronne skutki pandemii, zaowocowały próbami zmian w polityce UE i Niemiec wobec Chin, jak również – prawdopodobnie silniejszymi – uwarunkowaniami i ograniczeniami dla nich.

Słowa kluczowe: Niemcy, Chiny, stosunki ekonomiczne, relacje polityczne, ład światowy

Ryszard Zięba

prof. dr hab., Uniwersytet Warszawski

ORCID: 0000-0003-1225-7017

POLSKA W OBWE

Motywy zaangażowania

Motywy zaangażowania się Polski po 1989 r. w Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (KBWE) można – z dzisiejszej perspektywy – sprowadzić do pięciu podstawowych dążeń:

- 1) stworzenia systemu kooperatywnego bezpieczeństwa w pozimnowojennej Europie;
- 2) zapobiegania konfliktom i rozwiązywania kryzysów;
- 3) umacniania i promocji wartości demokratycznych;
- 4) stabilizowania stosunków z sąsiadami;
- 5) kształtowania korzystnego ładu wojskowego w Europie.

Załamanie się systemu realnego socjalizmu w Polsce, a następnie w pozostałych krajach Europy Środkowej i Wschodniej, zapoczątkowało proces erozji bloku wschodniego, prowadzący do rozpadu jego podstawowej struktury – Układu Warszawskiego. Przed nowymi elitami politycznymi, obejmującymi władzę w państwach regionu, stanął poważny problem – jak przebudować system międzynarodowych gwarancji bezpieczeństwa ich krajów, tak aby groźba „próżni bezpieczeństwa” w tej części Europy nie stała się trwałą rzeczywistością.

Polscy politycy wywodzący się z opozycji demokratycznej, dążąc do likwidacji Układu Warszawskiego, który ograniczał niezależność państw

środkowoeuropejskich, kierowali się idealizmem liberalnych koncepcji, które preferowały tworzenie systemu bezpieczeństwa zbiorowego. Idee te ułatwiały realizację demokratycznych przemian ustrojowych, a w polityce zagranicznej skłaniały do odrzucania realistycznego paradygmatu opierania bezpieczeństwa na sile wojskowej i będących jej multiplikacją sojuszach militarnych. Odrzucając Układ Warszawski, państwa Europy Środkowej nie były przekonane, że mający zimnowojenny rodowód Sojusz Północnoatlantycki przetrwa, tym bardziej, że w tym samym czasie na Zachodzie toczyła się debata na temat celowości istnienia NATO w sytuacji, gdy znikał jego przeciwnik w postaci bloku wschodniego i ZSRR; pojawiały się również opinie opowiadające się za stworzeniem regionalnego systemu bezpieczeństwa zbiorowego w Europie na podstawie KBWE lub Unii Zachodnioeuropejskiej, albo też obu organizacji łącznie.

Od szczytu NATO w Rzymie w listopadzie 1991 r. państwa członkowskie Sojuszu Północnoatlantyckiego oficjalnie lansowały koncepcję kooperatywnego bezpieczeństwa, czyli utrzymania i wzmocnienia systemu wzajemnie uzupełniających się i ściśle ze sobą współdziałających instytucji (*interlocking institutions*), a więc systemu pluralistycznego, w którym przewidziano istotną rolę dla KBWE. Rola ta miała być tym większa, że KBWE zapelniałaby lukę na obszarze, z którego znikły struktury bloku wschodniego (Układ Warszawski i Rada Wzajemnej Pomocy Gospodarczej). Pomysłowi sprzyjał ponadto fakt, że właśnie w procesie KBWE próbowano jeszcze w warunkach podziału Europy realizować koncepcję bezpieczeństwa kooperatywnego. Na początku lat 90. XX w. państwa zachodnie, odwrotnie niż to czyniły w czasie zimnej wojny, zaczęły „dowartościowywać” znaczenie KBWE. W tej sytuacji Polska i inne państwa środkowoeuropejskie zajęły podobną postawę. W wystąpieniach programowych w Sejmie minister spraw zagranicznych RP, Krzysztof Skubiszewski, opowiadał się za ideą kooperatywnego systemu bezpieczeństwa w Europie, w którym KBWE miałyby stanowić jeden z kluczowych – obok rozszerzonych o państwa środkowoeuropejskie NATO, Wspólnoty Europejskiej i Unii Zachodnioeuropejskiej – lecz nie nadrzędny element. Zdaniem ministra Skubiszewskiego w Europie w ramach KBWE powinien powstać system bezpieczeństwa oparty na współdziałaniu z istniejącymi organizacjami, w tym z NATO i Unią Zachodnioeuropejską¹. W styczniu 1993 r. szef polskiej dyplomacji powiedział, że celem Polski było przystąpienie do NATO, a miesiąc później, że KBWE będzie odgrywać istotną rolę szczególnie przez 10–15 następnych lat, czyli do czasu ustabilizowania się sytuacji w regionie

¹ *Polityka zagraniczna Rzeczypospolitej Polskiej w roku 1991 – Exposé sejmowe ministra spraw zagranicznych RP Krzysztofa Skubiszewskiego, Warszawa 27 czerwca 1991 / The Foreign Policy of the Republic of Poland in 1991 – Sejm Expose of the Polish Foreign Minister – Krzysztof Skubiszewski, Warsaw, June 27, 1991, „Zbiór Dokumentów / Recueil de Documents” 1992, t. 48, nr 1, s. 46.*

i zbliżenia Polski do instytucji zachodnioeuropejskich². Rzeczywiście po kilku latach, kiedy Polska została przyjęta do NATO, KBWE straciła na znaczeniu w polskiej polityce bezpieczeństwa.

Stanowisko Polski w sprawie instytucjonalizacji strukturalnej KBWE

W pierwszych latach po zakończeniu zimnej wojny Polska bardzo aktywnie angażowała się na rzecz instytucjonalizacji strukturalnej KBWE. Jej sztandarową propozycją w tym zakresie, zgłoszoną w styczniu 1990 r. przez premiera Tadeusza Mazowieckiego, było utworzenie stałej Rady Współpracy Europejskiej, jako forum dialogu między wszystkimi państwami uczestniczącymi w procesie KBWE i wspólnotami integracyjnymi. Proponowana rada miała być głównym organem konsultacyjnym oraz koordynującym i organizującym współpracę: polityczną, wojskową, gospodarczą, ekologiczną i w sprawach humanitarnych, w celu zwiększenia skuteczności postanowień KBWE³. Na pierwszym pozimnowojennym szczycie KBWE w Paryżu, w dniach 19–21 listopada 1990 r., zapoczątkowano tworzenie jej organów, ale polska propozycja nie została przyjęta. Natomiast podjęto decyzję o ustanowieniu Biura Wolnych Wyborów, które usytuowano w Warszawie. W styczniu 1992 r. organ ten przekształcono w Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka (ODIHR) i uczyniono główną instytucją realizującą postanowienia tzw. wymiaru ludzkiego KBWE. W ten sposób aktywność Polski została skierowana na wschodnich sąsiadów w celach promowania norm i wartości KBWE.

Na początku lat 90. XX w. proces KBWE zaczął ewoluować w kierunku prowadzącym do przekształcenia go w regionalną organizację międzynarodową. Oficjalnie KBWE została uznana na kolejnym szczycie w Helsinkach w lipcu 1992 r. za organizację regionalną (*regional arrangement*) w rozumieniu rozdziału VIII Karty Narodów Zjednoczonych. Oznaczało to, że właśnie ta organizacja miała jako pierwsza zajmować się powstającymi konfliktami zagrażającymi stabilności i bezpieczeństwu w strefie euroatlantyckiej. W następnym roku Rosja zaczęła się domagać wzmocnienia KBWE w celu uczynienia z niej głównej organizacji bezpieczeństwa euroatlantyckiego. Z dniem

² *Problemy polityki zagranicznej u progu roku 1991 – Wystąpienie ministra spraw zagranicznych RP Krzysztofa Skubiszewskiego w Sejmie, Warszawa, 14 lutego 1991 r. / Foreign policy issues at the start of 1991 – address of the Polish foreign minister Krzysztof Skubiszewski in the Sejm, Warsaw, February 14, 1991, „Zbiór Dokumentów / Recueil de Documents” 1992, t. 48, nr 1, s. 28.*

³ *Exposé premiera RP Tadeusza Mazowieckiego w Sejmie (fragment dotyczący polskiej polityki zagranicznej), Warszawa, 18 stycznia 1990 r. / Sejm Exposé by the Polish Prime Minister Tadeusz Mazowiecki (an excerpts on Polish foreign policy) – Warsaw, January 18, 1990, „Zbiór Dokumentów / Recueil de Documents” 1991, t. 47, nr 1, s. 13.*

1 stycznia 1995 r. KBWE została przemianowana na Organizację Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE).

Powstanie OBWE poprzedził spór w połowie 1994 r. – Rosja i Francja domagały się nadania podstawy formalnoprawnej tej organizacji; bliską temu stanowisku propozycję – utworzenia organu koordynacyjnego – zgłaszały RFN i Szwajcaria. Głównym oponentem tych propozycji, a więc rzeczywistego wzmocnienia i dalszej instytucjonalizacji OBWE, czyli zwolennikiem utrzymania luźnego jej charakteru, były Stany Zjednoczone. Polska popierała amerykański punkt widzenia, optując za ewolucją OBWE w kierunku organizacji komplementarnej wobec innych euroatlantyckich i europejskich instytucji bezpieczeństwa. Takie stanowisko Warszawy wynikało z obawy, aby wzmocniona OBWE nie stała się organizacją nadrzędną, mogącą uniemożliwić bądź zrelatywizować rozszerzenie NATO.

Na szczycie OBWE w Lizbonie w grudniu 1996 r. prezydent Aleksander Kwaśniewski, podkreślając znaczenie OBWE w procesie umacniania bezpieczeństwa europejskiego, zapowiedział, że Polska jako przewodniczący w 1998 r. będzie starać się o realizację trzech następujących zadań:

- 1) zapobiegania konfliktom;
- 2) umacniania nowego ładu polityczno-wojskowego w Europie, włączając w to kontrolę zbrojeń;
- 3) umacniania instytucji demokratycznych i ochrony praw człowieka.

Przewodniczący polskiej delegacji dodał, że OBWE powinna zwiększyć swoje zadania w zakresie promowania dialogu i ochrony wartości demokratycznych przy lepszym wykorzystaniu w tym celu warszawskiego ODIHR; zadeklarował efektywne przewodnictwo Polski w OBWE z tego względu, że było ono świadomym wyborem dokonany w czasie przygotowywania się do uczestnictwa w strukturach euroatlantyckich; taka decyzja – jak mówił – miała pozwolić Polsce przyczynić się do umacniania szeroko rozumianej stabilności w Europie⁴.

Polska nie popierała rosyjskich propozycji wzmocnienia OBWE, choć w znacznej części były one aprobowane przez niektóre państwa zachodnie, takie jak Francja, Szwajcaria, Niemcy i Holandia, a nawet werbalnie częściowo wspierane przez USA. Wynikało to z obawy, aby przez nadanie statusu prawnego OBWE nie doprowadzić do przyznania jej nadrzędnej roli wobec zachodnich struktur bezpieczeństwa, o przyjęcie do których Polska właśnie się ubiegała. Do głównych starć dyplomatycznych z Rosją dochodziło w trakcie zaproponowanej przez Moskwę debaty na forum KBWE nad modelem wspólnego i wszechstronnego bezpieczeństwa europejskiego w XXI w.

Przebieg tej debaty odzwierciedlał podziały istniejące w łonie OBWE. W rezultacie trwających blisko pięć lat rozmów, na szczycie w Istambule

⁴ *Statement by Mr. Aleksander Kwaśniewski, President of the Republic of Poland at the OSCE Summit in Lisbon, 3rd December 1996*, „Materials and Documents” 1996, Vol. 5, No. 12, s. 1311.

w listopadzie 1999 r. przyjęto Kartę bezpieczeństwa europejskiego. Nie powtórzono używanego jeszcze na szczycie OBWE w Lizbonie (grudzień 1996 r.) sformułowania o „centralnym” charakterze tej organizacji. Uzgodniono formułę, że OBWE jest podstawową organizacją pokojowego rozstrzygania sporów w regionie i kluczowym instrumentem wczesnego ostrzegania, zapobiegania konfliktom, zarządzania kryzysowego i rehabilitacji pokonfliktowej oraz inkluzyjną i kompleksową organizacją konsultacji, podejmowania decyzji i współpracy w swoim regionie⁵. W gruncie rzeczy było to zwycięstwo formuły proponowanej przez NATO od 1991 r.; po jego rozszerzeniu o Polskę, Czechy i Węgry w marcu 1999 r. znaczenie OBWE zostało mocno zredukowane.

Polska uczestniczyła w funkcjonowaniu wszystkich mechanizmów KBWE/OBWE, a więc mechanizmu politycznego, „wymiaru ludzkiego”, ekonomicznego i ekologicznego, w dialogu rozbrojeniowym, mechanizmie antykryzysowym, a także w utworzeniu mechanizmu koncyliacji i arbitrażu oraz dyplomacji wczesnego ostrzegania⁶.

Polska należy do państw, które były przeciwnie zgłoszonej w czerwcu 2008 r. propozycji prezydenta Rosji Dmitrija Miedwiediewa w sprawie rekonstrukcji „europejskiej architektury bezpieczeństwa”⁷. Dlatego opowiedziała się za jej skierowaniem na forum OBWE i uczestniczyła w „procesie z Korfu”, który został zainaugurowany na greckiej wyspie w dniach 27–28 czerwca 2009 r. Polska „uważała, że w centrum uwagi powinno pozostać wzmocnienie OBWE, ale głównie w dziedzinie zapobiegania i rozwiązywania konfliktów, poprzez m.in. niezbędną modyfikację istniejących i – tam, gdzie to okaże się potrzebne – stworzenie nowych mechanizmów oraz utrzymanie roli Organizacji jako forum konsultacji w sprawach bezpieczeństwa europejskiego. Proces z Korfu nie przybliżył państw uczestniczących w OBWE do stworzenia „wspólnoty bezpieczeństwa”; okazał się jałowym dialogiem, który nie miał szans powodzenia w warunkach zaostrzającej się konfrontacji między Zachodem a Rosją po wojnie gruzińsko-rosyjskiej w sierpniu 2008 r. Po tym wydarzeniu, które stanowiło rażące naruszenie zasad i norm OBWE, proces paneuropejski stracił na znaczeniu.

Malejące znaczenie OBWE dla Polski

Uczestnictwo w OBWE, jakkolwiek nie stanowi priorytetu polskiej polityki zagranicznej, daje jednak duże możliwości udziału w budowaniu tzw. miękkich gwarancji bezpieczeństwa (takich jak: wczesne ostrzeganie, zapobieganie kon-

⁵ *Charter for European Security*, Organization for Security and Co-operation in Europe, Istanbul, November 1999.

⁶ Szerzej zob. R. Zięba, *Poland's Foreign and Security Policy: Problems of Compatibility with the Changing International Order*, Springer, Cham 2020, s. 236–239.

⁷ P. Grudziński, J. Pietrusiewicz, *Building a Modern Security Community in the Area from Vancouver to Vladivostok*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2001, t. 19, s. 54–55.

fliktom, rozwiązywanie kryzysów i budowanie pokoju po konflikcie), promowania wartości demokratycznych i zarazem propagowania Polski za granicą, zbliżenia z członkami Wspólnoty Niepodległych Państw oraz utrwalania korzystnego ładu wojskowego w Europie. Przemawia za tym rozwój instytucjonalny i wzrost roli tej organizacji w kształtowaniu nowego ładu europejskiego. Było to tym ważniejsze i łatwiejsze do realizacji, że Polska w latach 1997–1999 uczestniczyła w tzw. trójce kierowniczej OBWE.

OBWE, pomimo nieskuteczności ujawnionej w czasie wojen w byłej Jugosławii i na Kaukazie, zyskała przejściowo na znaczeniu w procesie rozszerzania NATO jako ważna instytucja dialogu oraz współpracy z Rosją i innymi państwami, które nie zostały zaproszone do Sojuszu Północnoatlantyckiego. Działo się tak głównie za sprawą czołowych państw zachodnich, które rozszerzając swój sojusz, starały się respektować interesy państw poradzieckich poprzez zapewnienie im udziału w kształtowaniu systemu bezpieczeństwa europejskiego. Próbując zapobiec odrodzeniu politycznego podziału Europy, państwa zwiększyły swoją aktywność w ramach OBWE i zaproponowały jej dalszą instytucjonalizację. Jednak reprezentując koncepcję *interlocking institutions*, w rzeczywistości orientowały się na dominację NATO, a nie OBWE. Jak wskazuje ekspert niemiecki, tezę tę potwierdza zapis zawarty w Studium o rozszerzeniu NATO; jest w nim mowa o tym, że OBWE będzie pomagać zjednywać te państwa, które prawdopodobnie (w dającej się przewidzieć przyszłości lub w ogóle) nie przystąpią do Sojuszu Północnoatlantyckiego⁸.

Z kolei kraje Europy Środkowej – a wśród nich Polska – zrozumiały, że aktywny udział w OBWE okazał się jednym z czynników warunkujących perspektywy ich wejścia do struktur europejskich i euroatlantyckich. Tak więc wybierając na początku lat 90. prozachodnią opcję polityki zagranicznej i polityki bezpieczeństwa, musiały prowadzić równocześnie – funkcjonalnie z nią związaną, bądź wręcz warunkującą ją – politykę przejściowego wzmacniania KBWE, jako najszerzej struktury euroatlantyckiej. Realizując scenariusz szybkiego wejścia do NATO, elity kierownicze państw środkowoeuropejskich miały świadomość, że KBWE/OBWE może nadal zwiększać bezpieczeństwo i stabilizację w regionie, stosując unikatowe mechanizmy, którymi nie dysponują inne instytucje działające w systemie europejskim.

Z perspektywy ponad dwóch dekad należy ocenić, że jako państwo przewodniczące OBWE w 1998 r. Polska nie wzmocniła tej organizacji. Główne zainteresowanie polskiej dyplomacji koncentrowało się na zabiegach wspierających proces ratyfikacji przez państwa NATO protokołów o przyjęciu Polski (a także Czech i Węgier) do Sojuszu Północnoatlantyckiego; na drugim miejscu znalazły się przygotowania do prowadzenia negocjacji w sprawie przystąpienia do Unii Europejskiej. Przemawiając w Sejmie 5 marca 1998 r. minister spraw

⁸ M. Schmidt, *Reflections on a New Architecture of European Security*, „Peace and Security” 1997, nr 29, s. 3.

zagranicznych Bronisław Geremek, przedstawił takie właśnie priorytety dla polskiej polityki zagranicznej, a sprawę przewodnictwa Polski w OBWE wymienił dopiero na szóstym miejscu i szerzej jej nie rozwinął⁹.

W praktyce szef polskiej dyplomacji przyznał NATO główną rolę w rozwiązywaniu kryzysu w Kosowie. Tymczasem zgodnie z dokumentem Wyzwania czasu przemian, przyjętym przez szczyt KBWE w Helsinkach w 1992 r., wiodąca rola powinna być przyznana OBWE jako organizacji regionalnej w rozumieniu rozdziału VIII Karty NZ. Również wtedy niewspółmiernie wzrosła rola dyplomatów amerykańskich w misjach OBWE w terenie. Polska pomimo przewodniczenia organizacji nie zorganizowała u siebie posiedzenia Rady Ministerialnej OBWE; odbyło się ono w grudniu 1998 r. w Oslo.

Po wejściu w życie decyzji o rozszerzeniu NATO w marcu 1999 r. zaczęły się potwierdzać wyrażane przez ekspertów zachodnich wątpliwości, czy OBWE utrzyma swoją dynamikę rozwojową¹⁰. Wojna NATO z Federalną Republiką Jugosławii w 1999 r. przeprowadzona była jako operacja rozwiązywania kryzysu w sytuacji, w której ani ONZ, ani OBWE, czyli organizacje bezpieczeństwa zbiorowego, nie były w stanie zapobiec eskalacji konfliktu etnicznego w Kosowie, czy też podjąć skutecznej akcji interwencyjnej. To w poważnym stopniu osłabiło autorytet OBWE i jej pozycję w europejskim systemie *interlocking institutions*.

Niemniej dla Polski, zważywszy aktualność motywów jej zaangażowania w pracach OBWE, organizacja ta powinna była pozostać ważną instytucją umacniania bezpieczeństwa europejskiego. Nadal bowiem w Europie, w tym w pobliżu granic Polski, istniała potrzeba kontynuowania przez OBWE jej misji za pomocą wyspecjalizowanych instrumentów promowania demokracji i zapobiegania konfliktom. Świadomość tego istniała w polskim kierownictwie państwowym. Dowodzi tego chociażby przemówienie prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego, który na forum szczytu stambulskiego w listopadzie 1999 r. mówił o ważnej roli, jaką ma do odegrania OBWE, zwłaszcza w prowadzeniu misji w terenie i w wysiłkach na rzecz stymulowania procesów demokratyzacji i tworzenia zgody narodowej oraz w umacnianiu *human security*. Stwierdził on, że Polska chciałaby

widzieć OBWE jako organizację elastyczną, służącą potrzebom ludzi i państw oraz społeczności międzynarodowej. Cele i zadania OBWE nie powinny być w swej naturze wyłącznie „eurocentryczne”. Chcemy, aby nasze doświadczenia – budowanie i umacnianie instytucji demokratycznych, przejrzystość działań rządów, szanowanie praworządności, współpraca w dziedzinie bezpieczeństwa – promieniowały na zewnątrz. Chcemy współdziałać z naszym otoczeniem, z innymi organizacjami i z centrami cywilizacyjnymi w ramach

⁹ *Sejmowe expose ministra spraw zagranicznych Rzeczypospolitej Polskiej Bronisława Geremka na temat podstawowych kierunków polityki zagranicznej Polski w 1998 r.*, Warszawa, 5 marca 1998 r. / *Exposé by the Minister of Foreign Affairs of the Republic of Poland on the Main Lines of Polish Foreign Policy in 1998 – Warsaw, March 5, 1998*, „Zbiór Dokumentów / Recueil de Documents” 1998, t. 54, nr 1, s. 11.

¹⁰ W. Schütze, *Promises and Predicaments of European Security at the End of the Century*, „Peace and Security” 1997, nr 29, s. 12–19.

uniwersalnego systemu Narodów Zjednoczonych, aby świat w XXI wieku był światem pokoju, wolności, sprawiedliwości i dobrobytu. OBWE powinna nadal dawać dobry przykład, jako organizacja dialogu i demokratycznych, przejrzystych procedur, pomnażających zaufanie między partnerami¹¹.

Takie pojmowanie roli i zadań OBWE zostało werbalnie przejęte przez wyłoniony po wyborach parlamentarnych we wrześniu 2001 r. nowy rząd Sojuszu Lewicy Demokratycznej, Unii Pracy i Polskiego Stronnictwa Ludowego. Dowodzi tego przemówienie ministra spraw zagranicznych Włodzimierza Cimoszewicza na dziewiątym spotkaniu Rady Ministerialnej OBWE w Bukareszcie na początku grudnia 2001 r., który powiedział, że Polska nie podziela opinii o kryzysie organizacji. Zaapelował jednak, aby OBWE wypracowała nowe zasady współpracy z innymi organizacjami i określiła swoją rolę w tworzeniu nowego porządku bezpieczeństwa, jaki zaczął powstawać po zamachach terrorystycznych w USA 11 września. Podkreślił, że po tych tragicznych wydarzeniach państwa stanęły przed koniecznością rozwijania nowego partnerstwa w całej szeroko rozumianej przestrzeni paneuropejskiej; w imieniu rządu polskiego udzielił silnego poparcia decyzji Rady Ministerialnej o przyjęciu Planu działania w walce z terroryzmem. Wyraził też nadzieję, że współpraca międzynarodowa w zwalczaniu terroryzmu ułatwi OBWE rozwiązywanie wielu innych trudnych problemów, w tym tzw. zamrożonych konfliktów. Opowiadając się za wzmocnieniem OBWE, zaproponował, aby przywrócić dialog w sprawach bezpieczeństwa na forum Wysokiej Rady – organu, który od wielu lat nie był wykorzystywany do tych celów, a także, aby nie redukować roli OBWE tylko do wymiaru humanitarnego, lecz by w zrównoważony sposób wykorzystywać jej dwa inne wymiary: polityczno-wojskowy i ekonomiczny¹².

Tymczasem przewidywana na 2002 r. debata państw członkowskich na temat wzmocnienia OBWE nie rozpoczęła się, a kryzys organizacji coraz wyraźniej się pogłębiał. Osłabienie OBWE było spowodowane m.in. próbą jej wykorzystania do promowania demokracji we wschodniej Europie w ramach wspieranych zarówno przez państwa NATO, jak i Unii Europejskiej, „kolorowych rewolucji”. Polityka mająca na celu eksport demokracji była szczególnie aktywnie prowadzona przez rządzącą w Polsce w latach 2005–2007 konserwatywno-nacjonalistyczną prawicę (rządy Prawa i Sprawiedliwości) oraz prezydenta Lecha Kaczyńskiego, a blokowana przez Rosję. Ponieważ w OBWE

¹¹ *Wystąpienie prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Aleksandra Kwaśniewskiego na szczycie OBWE, Stambul, 18 listopada 1999 r. / Address by President Aleksander Kwaśniewski at the OSCE Summit in Istanbul, November 18, 1999, „Zbiór Dokumentów / Recueil de Documents” 1999, t. 55, nr 4, s. 145–146.*

¹² *Wystąpienie ministra spraw zagranicznych Polski Włodzimierza Cimoszewicza na IX sesji Rady Ministerialnej OBWE, Bukareszt 3–4 grudnia 2001 r. / Address by Minister of Foreign Affairs, Włodzimierz Cimoszewicz, at the 9th Meeting of OSCE Ministerial Council, Bucharest, December 3–4, 2001, „Zbiór Dokumentów / Recueil de Documents” 2001, t. 57, nr 3–4, s. 128–129.*

nie było pełnego przyzwolenia na taką politykę promowania demokracji, w tym przy wykorzystaniu warszawskiego ODIHR, Polska zrezygnowała z korzystania z tej organizacji jako forum uprawiania własnej polityki. Było to widoczne w *exposé* ministra spraw zagranicznych Stefana Mellera w Sejmie 15 lutego 2006 r., w którym nie pojawiła się samodzielnie nazwa OBWE.

W czasie pierwszych rządów PiS w latach 2005–2007 Polska zainteresowana była jedynie wykorzystywaniem ODIHR do wspierania procesów demokratyzacyjnych u swoich wschodnich sąsiadów. Był to efekt przyjęcia bardziej zdecydowanego kursu *bandwagoning* wobec USA i wspierania ich polityki wobec obszaru poradzieckiego.

Po zmianie rządu w listopadzie 2007 r. premier Donald Tusk, kierujący koalicyjnym rządem Platformy Obywatelskiej i PSL, w swoim *exposé* nie wymienił OBWE w żadnym kontekście. Nowy minister spraw zagranicznych Radosław Sikorski także nie doceniał OBWE i nie przyznawał jej większego znaczenia, choć 7 maja 2008 r. przemawiając w Sejmie deklarował poszukiwanie „sposobów przezwyciężenia kryzysu OBWE i przeciwstawianie się podważaniu jej osiągnięć”¹³. Elementem kontynuacji polityki z czasów rządów PiS było zadeklarowanie, że „Ochrona praw człowieka oraz promocja rządów prawa i demokracji stały się jedną z polskich pasji. W Warszawie mieści się Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE. W Warszawie będzie też miał swoją siedzibę sekretariat Wspólnoty Demokracji, która może odegrać ważną rolę w promocji wartości demokratycznych w skali całego globu”¹⁴. W następnym roku Sikorski składając w Sejmie (13 lutego 2009 r.) informację dotyczącą zadań polskiej polityki zagranicznej w 2009 r. nie wspominał o OBWE jako organizacji międzynarodowej.

Pewien wzrost zainteresowania OBWE wystąpił w polskim Ministerstwie Spraw Zagranicznych po tym, jak w latach 2008–2010 polepszyły się stosunki Polski z Rosją i Białorusią. W *exposé* sejmowym 8 kwietnia 2010 r. minister Sikorski mówił:

Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie jest wciąż potrzebna. Jako struktura, która obejmuje obszar od Vancouveru po Władywostok jest predysponowana do służenia za forum debaty nad przyszłością bezpieczeństwa europejskiego. Taka debata powinna obejmować wszystkie aspekty „twardego” i „miękkiego” bezpieczeństwa i nie może abstrahować od oceny wypełniania przyjętych już zobowiązań międzynarodowych przez członków organizacji. Dotyczy to między innymi problemu rozbrojenia konwencjonalnego¹⁵.

¹³ R. Sikorski, *Informacja ministra spraw zagranicznych o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2008 r., przedstawiona na 15. posiedzeniu Sejmu VI kadencji, Warszawa, 7 maja 2008 r.*, [w:] *Exposé ministrów spraw zagranicznych 1990–2011*, Warszawa 2011, s. 389.

¹⁴ *Ibidem*, s. 389–390.

¹⁵ *Idem*, *Informacja ministra spraw zagranicznych o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2010 r., przedstawiona na 64. posiedzeniu Sejmu VI kadencji, Warszawa, 8 kwietnia 2010 r.*, [w:] *Exposé ministrów spraw zagranicznych 1990–2011...*, s. 429–430.

Pomimo tej daleko idącej deklaracji, prezydent RP Bronisław Komorowski nie wziął udziału w szczycie OBWE na początku grudnia 2010 r., zorganizowanego po 11-letniej przerwie w Astanie. Natomiast reprezentujący Polskę minister Sikorski wygłosił dość lakoniczne przemówienie, w którym nie odniósł się wprost do problematyki objętej prowadzonym dialogiem w ramach procesu z Korfu. Podkreślił, że kluczowe znaczenie dla bezpieczeństwa w strefie OBWE ma taka przebudowa stosunków między państwami, która zapewni, że użycie siły nie będzie wyobrażalne, a zwornikiem takiej wspólnoty ma być pełne stosowanie *acquis* OBWE¹⁶. Stanowisko to było wyrazem uchYLENIA się od konstruktywnej dyskusji nad dyskutowaną na szczycie w Astanie ideą wspólnoty bezpieczeństwa na obszarze OBWE. Spadek znaczenia tej organizacji w polskiej polityce potwierdzały kolejne jej pominięcia w informacjach ministra spraw zagranicznych o założeniach polityki zagranicznej składanych w Sejmie na lata 2011, 2012 i 2013.

Ciekawą próbą poszukiwania sposobu wyprowadzenia OBWE ze stagnacji była wspólna inicjatywa Polski, Francji, Niemiec i Rosji – Inicjatywa na Rzecz Rozwoju Euroatlantyckiej i Euroazjatyckiej Wspólnoty Bezpieczeństwa (*Initiative for the Development of a Euro-Atlantic and Eurasian Security Community*, IDEAS). Nawiązywała ona do idei wspólnoty bezpieczeństwa, przyjętej w Deklaracji Szczytu OBWE w Astanie. W latach 2011–2012 czterostronna inicjatywa ożywienia OBWE znalazła wyraz w wypracowaniu przez francuskie, niemieckie, rosyjskie i polskie instytuty eksperckie wspólnego dokumentu pt. *Towards a Euro-Atlantic and Eurasian Security Community: From Vision to Reality*. Został on przez nie zaprezentowany na nieformalnym spotkaniu ambasadorów państw członkowskich OBWE 23 października 2012 r. w Wiedniu. Jednak inicjatywa ta nie była kontynuowana. Po wybuchu kryzysu na Ukrainie (jesienią 2013 r.) stosunki państw zachodnich z Rosją uległy znacznemu pogorszeniu i dialog na temat budowania wspólnoty bezpieczeństwa zawieszono. Polska zaczęła występować w roli czołowego krytyka zachowania się Rosji i tym samym nie była zainteresowana jakimkolwiek dialogiem z Moskwą na temat wzmocnienia OBWE.

Poważne zmiany dokonują się w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa konserwatywno-nacjonalistycznego rządu Polski, sformułowanego jesienią 2015 r. przez partię Prawo i Sprawiedliwość (formalnie przez Zjednoczoną Prawicę). Zarówno rząd, jak i wywodzący się z PiS prezydent Andrzej Duda podjęli politykę kompletnej podległości Stanom Zjednoczonym, zwłaszcza gdy prezydentem USA został w styczniu 2017 r. Donald Trump. Nowa polityka oznaczała uczynienie USA głównym sojusznikiem i partnerem Polski oraz oparcie polskiej polityki bezpieczeństwa na gwarancjach amerykańskich. Naturalną konsekwencją tego było lekceważenie struktur multilateralnych, w tym OBWE.

¹⁶ Address by H.E. Radosław Sikorski Minister for Foreign Affairs of the Republic of Poland, VII OSCE Summit, (Astana, 2nd December 2010), 2.10.2010, doc. SUM.DEL/59/10.

W dorocznych *exposé* ministrów spraw zagranicznych Polski w latach 2016, 2017 i 2018 OBWE była traktowana deklaratywnie jako wielostronne forum współpracy w sprawach bezpieczeństwa, a w *exposé* wygłoszonym w marcu 2019 r. minister Jacek Czaputowicz w ogólne jej nie wymienił. Polska nie zgłosiła też żadnych inicjatyw zmierzających do ożywienia tej organizacji, a kryzysowy stan stosunków polsko-rosyjskich dodatkowo ogranicza możliwości Polski na forum OBWE.

Rządzący Polską stanęli przed poważnym wyzwaniem – ich protektor, prezydent Trump, przegrał wybory, a w styczniu 2021 r. urząd prezydenta USA obejmie demokratą Joe Biden, zapowiadający umacnianie więzi transatlantycznych z Unią Europejską i w ramach NATO. Jednakowo przyszłość OBWE nadal pozostaje pod dużym znakiem zapytania, a zależeć będzie od rozwoju stosunków Zachodu z Rosją.

Podsumowanie

Generalnie można stwierdzić, że po przystąpieniu Polski do NATO i Unii Europejskiej, w opinii kolejnych rządów RP, OBWE straciła na znaczeniu i nie jest traktowana jako skuteczna i użyteczna platforma promowania polskich interesów bezpieczeństwa na arenie międzynarodowej. Pomimo, że od czasu do czasu są powtarzane deklaracje ministrów spraw zagranicznych o znaczeniu OBWE i potrzebie jej wydobywania z kryzysu, to jednak Warszawa świadomie zrezygnowała z traktowania OBWE jako potrzebnej instytucji zacieśniania współpracy i umacniania bezpieczeństwa w strefie euroatlantyckiej. Taki wybór polityczny stanowi odejście od kursu realizowanego w pierwszych latach po zimnej wojnie. Warto zaznaczyć, że wiąże się to przede wszystkim z nawiązaniem stosunków sojuszniczych w formie szerokiej koalicji, jaką jest NATO. Polska zabiega o umacnianie powiązań polityczno-militarnych z USA, zwłaszcza o obecność żołnierzy amerykańskich na polskiej ziemi. O ile rządy Akcji Wyborczej Solidarność (1997–2001), SLD (2001–2005) oraz PO i PSL (2007–2015) starały się prowadzić politykę na wielu azymutach i dbały o mocną obecność Polski w Unii Europejskiej, to konserwatywno-nacjonalistyczne rządy PiS (2005–2007 i od 2015 r.) koncentrują się na zacieśnianiu powiązań polityczno-militarnych, a od 2018 r., także powiązań biznesowych z USA. Ta jednowektorowa polityka nie pozwala im na wykorzystywanie OBWE jako unikatowej i najszerszej w strefie euroatlantyckiej organizacji bezpieczeństwa.

Oznacza to zarazem zrezygnowanie z szerokiego, całościowego podejścia do umacniania własnego bezpieczeństwa narodowego i kształtowania bezpieczeństwa międzynarodowego, uwzględniającego tzw. miękkie aspekty bezpieczeństwa. Tego wyboru, dokonanego przez Polskę i jej sojuszników, nie można uznać za racjonalny w świetle ciągle pojawiających się nowych wyzwań

i zagrożeń bezpieczeństwa o charakterze nietradycyjnym i niemilitarnym. Realia w strefie euroatlantyckiej na progu trzeciej dekady XXI w., zwłaszcza nasilenie się sporów między Zachodem a Rosją, powinny zdecydowanie skłaniać do preferowania rozwiązań szerokich i opartych na dialogu międzynarodowym. OBWE jest najszerszą instytucją gromadzącą przy jednym stole 57 państw całej strefy od Vancouveru, poprzez Europę i Rosję, do Władywostoku, na forum której można rozwiązywać wszelkie problemy bezpieczeństwa w tym szerokim regionie. To właśnie, parafrazując ideę książki znanego amerykańskiego politologa Charlesa A. Kupchana, powinno nas uczyć, jak czynić wrogów przyjaciółmi i budować trwałą pokój¹⁷. OBWE wciąż daje szansę stworzenia szerokiej euroatlantyckiej i eurazjatyckiej wspólnoty bezpieczeństwa. Brakuje jednak woli politycznej, aby ten cel urzeczywistnić.

Bibliografia

- Address by H.E. Radosław Sikorski Minister for Foreign Affairs of the Republic of Poland, VII OSCE Summit, (Astana, 2nd December 2010), 2.10.2010, doc. SUM.DEL/59/10.*
- Charter for European Security, Organization for Security and Co-operation in Europe, Istanbul, November 1999.*
- Exposé premiera RP Tadeusza Mazowieckiego w Sejmie (fragment dotyczący polskiej polityki zagranicznej), Warszawa, 18 stycznia 1990 r. / Sejm Exposé by the Polish Prime Minister Tadeusz Mazowiecki (an excerpts on Polish foreign policy) – Warsaw, January 18, 1990, „Zbiór Dokumentów / Recueil de Documents” 1991, t. 47, nr 1.*
- Grudziński P., Pietrusiewicz J., *Building a Modern Security Community in the Area from Vancouver to Vladivostok*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2011, nr 19.
- Kupchan Ch.A., *How Enemies Become Friends: the Sources of Stable Peace*, Princeton University Press, Princeton–Oxford [cop. 2010].
- Polityka zagraniczna Rzeczypospolitej Polskiej w roku 1991 – Exposé sejmowe ministra spraw zagranicznych RP Krzysztofa Skubiszewskiego, Warszawa 27 czerwca 1991/ The Foreign Policy of the Republic of Poland in 1991 – Sejm Expose of the Polish Foreign Minister – Krzysztof Skubiszewski, Warsaw, June 27, 1991, „Zbiór Dokumentów / Recueil de Documents” 1992, t. 48, nr 1.*
- Problemy polityki zagranicznej u progu roku 1991 – Wystąpienie ministra spraw zagranicznych RP Krzysztofa Skubiszewskiego w Sejmie, Warszawa, 14 lutego 1991 r. / Foreign policy issues at the start of 1991 – address of the Polish foreign minister Krzysztof Skubiszewski in the Sejm, Warsaw, February 14, 1991, „Zbiór Dokumentów / Recueil de Documents” 1992, t. 48, nr 1.*
- Schmidt M., *Reflections on a New Architecture of European Security*, „Peace and Security” 1997, nr 29.
- Schütze W., *Promises and Predicaments of European Security at the End of the Century*, „Peace and Security” 1997, nr 29.

¹⁷ Ch.A. Kupchan, *How Enemies Become Friends: the Sources of Stable Peace*, Princeton University Press, Princeton–Oxford [cop. 2010].

- Sejmowe expose ministra spraw zagranicznych Rzeczypospolitej Polskiej Bronisława Geremka na temat podstawowych kierunków polityki zagranicznej Polski w 1998 r.*, Warszawa, 5 marca 1998 r. / *Exposé by the Minister of Foreign Affairs of the Republic of Poland on the Main Lines of Polish Foreign Policy in 1998* – Warsaw, March 5, 1998, „Zbiór Dokumentów / Recueil de Documents” 1998, t. 54, nr 1.
- Sikorski R., *Informacja ministra spraw zagranicznych o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2008 r.*, przedstawiona na 15. posiedzeniu Sejmu VI kadencji, Warszawa, 7 maja 2008 r., [w:] *Exposé ministrów spraw zagranicznych 1990–2011*, [red. P. Ceranka], Ministerstwo Spraw Zagranicznych. Biuro Archiwum i Zarządzania Informacją, Warszawa 2011.
- Sikorski R., *Informacja ministra spraw zagranicznych o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2010 r.*, przedstawiona na 64. posiedzeniu Sejmu VI kadencji, Warszawa, 8 kwietnia 2010 r., [w:] *Exposé ministrów spraw zagranicznych 1990–2011*, [red. P. Ceranka], Ministerstwo Spraw Zagranicznych. Biuro Archiwum i Zarządzania Informacją, Warszawa 2011.
- Statement by Mr. Aleksander Kwaśniewski, President of the Republic of Poland at the OSCE Summit in Lisbon, 3rd December 1996*, „Materials and Documents” 1996, Vol. 5, No. 12.
- Wystąpienie ministra spraw zagranicznych Polski Włodzimierza Cimoszewicza na IX sesji Rady Ministerialnej OBWE, Bukareszt 3–4 grudnia 2001 r.* / *Address by Minister of Foreign Affairs, Włodzimierz Cimoszewicz, at the 9th Meeting of OSCE Ministerial Council, Bucharest, December 3–4, 2001*, „Zbiór Dokumentów / Recueil de Documents” 2001, t. 57, nr 3–4.
- Wystąpienie prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Aleksandra Kwaśniewskiego na szczycie OBWE, Stambuł, 18 listopada 1999 r.* / *Address by President Aleksander Kwaśniewski at the OSCE Summit in Istanbul, November 18, 1999*, „Zbiór Dokumentów / Recueil de Documents” 1999, t. 55, nr 4.
- Zięba R., *Poland's Foreign and Security Policy: Problems of Compatibility with the Changing International Order*, Springer, Cham 2020.

Poland in the OSCE

In the first years after the beginning of democratic transition in 1989, Poland continued its involvement in the Conference on Security and Co-operation in Europe, which in 1995 was renamed the Organization for Security and Co-operation in Europe. Warsaw as a strategic goal set Poland's accession to NATO and the EU, and it perceived CSCE/OSCE as the widest cooperative security organization in Europe. After joining NATO in 1999, the OSCE gradually lost its importance in Polish foreign policy, which was clearly visible in the next decade. A decisive decline took place during the second edition of the rule of the conservative-nationalist Law and Justice (PiS) party launched in 2015, which in security policy put a close bilateral alliance with the US in the first place, which led Poland to take the role of client and US vassal. This implies a complete denial of the role of the OSCE, and thus the rejection of the opportunity to create a broad Euro-Atlantic and Eurasian security community by using unique instruments at the OSCE's disposal.

Key words: Poland, CSCE, OSCE, cooperative security, the West, the USA, NATO, Russia

Polska w OBWE

W pierwszych latach po rozpoczęciu w 1989 r. przemian demokratycznych Polska kontynuowała swoje zaangażowanie w Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, która w 1995 r. została przemianowana na Organizację Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie. Warszawa za cel strategiczny postawiła wprowadzenie Polski do NATO i UE, a KBWE/OBWE postrzegała jako najszerszą organizację bezpieczeństwa kooperatywnego w Europie. Po przystąpieniu w 1999 r. do NATO, OBWE stopniowo traciła na znaczeniu w polskiej polityce zagranicznej, co wyraźnie było już widać w następnej dekadzie. Zdecydowany regres nastąpił w czasie drugich rządów konserwatywno-nacjonalistycznej partii Prawo i Sprawiedliwość (PiS) rozpoczętych w 2015 r., która w polityce bezpieczeństwa postawiła na pierwszym miejscu ścisły sojusz dwustronny z USA, który doprowadził do podjęcia przez Polskę roli klienta i wasała USA. Oznacza to kompletne zdezawuowanie roli OBWE, a tym samym odrzucenie szansy stworzenia szerokiej euroatlantyckiej i eurasjatyckiej wspólnoty bezpieczeństwa poprzez wykorzystanie unikatowych instrumentów pozostających do dyspozycji OBWE.

Słowa kluczowe: Polska, KBWE, OBWE, bezpieczeństwo kooperatywne, Zachód, NATO, USA, Rosja

INFORMACJE DLA AUTORÓW

Formatowanie i redagowanie

Tekst artykułu powinien być złożony pismem Times New Roman o wielkości 12 punktów interlinią 1,5. Terminy i wyrażenia obcojęzyczne oraz tytuły artykułów i książek należy pisać kursywą (*italic*). Nie należy stosować wytłuszczeń (**bold**). Nie należy stosować podkreśleń. Prosimy o konsekwentne stosowanie skrótów (np., r., w. itp.) w całym artykule. Jeśli artykuł podzielony jest śródtytułami na części, to prosimy rozpocząć od „Wprowadzenia”, a na końcu umieścić „Podsumowanie”. Nie ma potrzeby numerowania śródtytułów.

Ilustracje

Rysunki i fotografie powinny być wklejone do tekstu w miejscu powołania oraz dostarczone na nośnikach lub pocztą elektroniczną jako oddzielne pliki źródłowe (w formacie *.jpg, *.psd lub *.tif) o odpowiedniej jakości (np. całostronicowa grafika powinna mieć rozdzielczość około 1500 x 2400 punktów). Wykresy należy dostarczyć w plikach programu Excel (*.xls). Ilustracje zaczerpnięte z innych prac i podlegające ochronie prawa autorskiego powinny być opatrzone informacją bibliograficzną w postaci odsyłacza do literatury, umieszczonego w podpisie rysunku, np. Źródło: N. Davies, *Europa. Rozprawa historyka z historią*, Kraków 1998, s. 123.

Tabele

Tabele należy umieszczać możliwie blisko powołania i numerować kolejno. Tabele tworzy się, stosując polecenie: *Wstaw – Tabela*. Wskazane jest unikanie skrótów w rubrykach (kolumnach) tabel. Tekst w tabeli powinien być złożony pismem mniejszym niż podstawowy. Ewentualne objaśnienia należy umieścić bezpośrednio pod tabelą, a nie w samej tabeli.

Przypisy

Obowiązują przypisy dolne, które należy tworzyć, stosując polecenie: *Wstaw – Odwołanie – Przypis dolny*.

W polu, które pojawi się na dole kolumny, wpisujemy tekst przypisu (pismo wielkości 8–9 pkt). Przykłady:

– publikacje książkowe:

S. Grodziski, *Habsburgowie*, [w:] *Dynastie Europy*, red. A. Mączak, Wrocław 1997, s. 102–136.

– artykuły w czasopismach:

S. Waltoś, *Świadek koronny – o brzeża odpowiedzialności karnej*, „Państwo i Prawo” 1993, z. 2, s. 16.

W przypisach do oznaczania powtórzeń należy stosować terminologię łacińską, czyli: *op. cit.* (dzieło cytowane), *ibidem* (tamże), *idem* (tenże), *eadem* (taż).

– artykuły ze stron internetowych (nazwa witryny pismem prostym, data publikacji artykułu, pełny adres, data dostępu w nawiasie kwadratowym, daty zapisywane cyframi arabskimi w formacie dd.mm.rrrr):

M. Arnold, *China, Russia Plan \$242 Billion Beijing–Moscow Rail Link*, Bloomberg, 22.01.2015, <http://www.bloomberg.com/news/articles/2015-01-22/china-russia-plan-242-billion-rail-link-from-beijing-to-moscow> [dostęp: 10.07.2015].

Do tekstu należy dołączyć:

- tytuł artykułu w języku angielskim,
- streszczenia w języku polskim i angielskim (po około 900 znaków ze spacjami),
- słowa kluczowe w języku polskim i angielskim (4–9),
- notę o autorze zawierającą imię i nazwisko, tytuł lub stopień naukowy, afiliację oraz numer ORCID
- adres poczty elektronicznej do korespondencji,
- oświadczenie w sprawie ghostwriting i guest authorship.
- oświadczenie autora informujące, że przeznaczony do druku w czasopiśmie „Krakowskie Studia Międzynarodowe” artykuł nie jest złożony do druku w innej redakcji, ani nie został wcześniej opublikowany.

ZASADY RECENZOWANIA PUBLIKACJI W CZASOPISMACH¹

1. Do oceny każdej publikacji powołuje się co najmniej dwóch niezależnych recenzentów spoza jednostki.
2. W przypadku tekstów powstałych w języku obcym, co najmniej jeden z recenzentów jest afiliowany w instytucji zagranicznej innej niż narodowość autora pracy.
3. Rekomendowanym rozwiązaniem jest model, w którym autor(zy) i recenzenci nie znają swoich tożsamości (tzw. *double-blind review proces*).
4. W innych rozwiązaniach recenzent musi podpisać deklarację o niewystępowaniu konfliktu interesów; za konflikt interesów uznaje się zachodzące między recenzentem a autorem:
 - bezpośrednie relacje osobiste (pokrewieństwo, związki prawne, konflikt),
 - relacje podległości zawodowej,
 - bezpośrednia współpraca naukowa w ciągu ostatnich dwóch lat poprzedzających przygotowanie recenzji.
5. Recenzja musi mieć formę pisemną i kończyć się jednoznacznym wnioskiem co do dopuszczenia artykułu do publikacji lub jego odrzucenia.
6. Zasady kwalifikowania lub odrzucenia publikacji i ewentualny formularz recenzencki są podane do publicznej wiadomości na stronie internetowej czasopisma lub w każdym numerze czasopisma.
7. Nazwiska recenzentów poszczególnych publikacji/numerów nie są ujawniane; raz w roku czasopismo podaje do publicznej wiadomości listę recenzentów współpracujących.

¹ Zgodnie z wytycznymi Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego obowiązującą od roku 2012.

LISTA RECENZENTÓW

W roku 2020 artykuły zgłaszane do „Krakowskich Studiów Międzynarodowych” opiniowali pod kątem ich naukowej przydatności do rozpowszechniania:

dr hab. Anna Bartnik
dr Agnieszka Bielawska
dr hab. Katarzyna Dośpiał-Borysiak
dr Przemysław Furgacz
prof. dr hab. Paweł Grata
dr hab. Małgorzata Kamola-Cieślik, prof. US
dr hab. Krzysztof Koźbiał, prof. UJ
dr hab. Karina Marczuk
prof. dr hab. Stanisław Sulowski
dr hab. Łukasz Wojcieszak
dr hab. Krzysztof Żarna, prof. UR

