

Krakowskie Studia Międzynarodowe

ZNACZENIE NOWEJ ROLI
MIĘDZYNARODOWEJ NIEMIEC
DLA WSPÓŁPRACY POLSKO-NIEMIECKIEJ
W DRUGIEJ DEKADZIE XXI WIEKU

Część 2: Wyzwania współpracy polsko-niemieckiej
oraz polityki wschodniej Unii Europejskiej
w kontekście kryzysu ukraińskiego

redakcja

ERHARD CZIOMER

KRAKOW INTERNATIONAL STUDIES

numer 2 (XIII) Kraków 2016



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

ZNACZENIE NOWEJ ROLI
MIĘDZYNARODOWEJ NIEMIEC
DLA WSPÓŁPRACY POLSKO-NIEMIECKIEJ
W DRUGIEJ DEKADZIE XXI WIEKU

Część 2: Wyzwania współpracy polsko-niemieckiej
oraz polityki wschodniej Unii Europejskiej
w kontekście kryzysu ukraińskiego

redakcja
ERHARD CZIOMER

KRAKOW INTERNATIONAL STUDIES

numer 2 (XIII) Kraków 2016



XIII: 2016 nr 2
**Krakowskie
Studia
Międzynarodowe**

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:

Michał Chorośnicki, Polska

Rett R. Ludwikowski, USA

Sev Ozdowski, Australia

August Pradetto, Niemcy

Eckart D. Stratenschulte, Niemcy

Redaktor naczelny/Editor-in-Chief:

Bogusława Bednarczyk

Redaktor tematyczny/Subject Editor:

Erhard Cziomer

Redaktor statystyczny/Statistic Editor:

Piotr Stefanów

Sekretarz redakcji/Managing Editor:

Halina Baszak Jaroń

Redakcja/Office:

Oficina Wydawnicza AFM

ul. Gustawa Herlinga-Grudzińskiego 1 b, C 224; 30-705 Kraków

tel. 12 25 24 665, 25 24 666; e-mail: oficina@afm.edu.pl

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

Redaktor językowy/Proofreading: *Kamil Jurewicz, Daria Podgórska, Halina Baszak Jaroń*

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, 2016

ISSN 1733-2680

e-ISSN 2451-0610

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 kwartalnika „Krakowskie Studia Międzynarodowe”
są dostępne w wolnym dostępie (open access).

Wersją pierwotną czasopisma jest wydanie elektroniczne.

SPIS TREŚCI

- 7 **Erhard Cziomer:** Wyzwania współpracy polsko-niemieckiej oraz polityki wschodniej Unii Europejskiej w kontekście kryzysu ukraińskiego: Wprowadzenie

Studia. Cz. 1: Wyzwania współpracy polsko-niemieckiej

- 23 **Aleksandra Trzcielińska-Polus:** Ewolucja roli mniejszości niemieckiej w Polsce oraz Polonii w Niemczech w stosunkach polsko-niemieckich pod koniec XX i na początku XXI w.
- 43 **Ewa Bojenko-Izdebska:** Polityka migracyjna i azylowa w Niemczech i Polsce
- 57 **Marcin Lasoń:** Polsko-niemiecka współpraca wojskowa w drugiej dekadzie XXI w.
- 73 **Adam Sokołowski:** Wielonarodowy Korpus Północno-Wschodni w Szczecinie w systemie bezpieczeństwa europejskiego oraz stosunkach polsko-niemieckich (2007–2016)
- 93 **Karina Paulina Marczuk:** Współpraca transgraniczna Polski i RFN w obszarze bezpieczeństwa wewnętrznego

Studia. Cz. 2: Wyzwania polityki wschodniej UE

- 107 **Jochen Franzke:** Nach dem Ende der strategischen Partnerschaft. Deutschland auf der Suche nach einer neuen Russlandstrategie
- 123 **Mieczysław Stolarczyk:** Możliwości współdziałania Polski i Niemiec w zakresie ich polityki wobec Rosji i Ukrainy
- 151 **Hans Martin Sieg:** Transformation and Geopolitics in the Post-Soviet Space: Challenges for the Eastern Partnership and the Case of Moldova
- 181 **Ihor Hurak:** Relacje Polski i Ukrainy 2010–2015 – ukraiński punkt widzenia

Varia

- 205 **Ragnar Leunig:** Einige Bemerkungen zur Entwicklung der deutsch-polnischen Beziehungen im Zeitalter neuer Krisen und Spannungen im Bereich der westlichen und russischen Sicherheitspolitik im XXI Jahrhundert

SPIS TREŚCI

- 227 **Ihor Hurak:** Umowy zawarte w Mińsku i uwarunkowania ich wprowadzenia. Teoria a praktyka

RECENZJE

- 237 **Peter Mukelt:** Willy Brandt, Helmut Schmidt, *Partner und Rivalen. Der Briefwechsel (1958–1992)*, Herausgegeben und eingeleitet von Meik Woyke, Willy-Brandt-Dokumente, Band 3 [Bonn: Verlag J.H.W. Dietz Nachf., Okt. 2015, 1101 Seiten, Broschur]
- 243 **Erhard Cziomer:** Helmut Wagner, *Unser Europa: Die Konstruktion und Zukunft der Europäischen Union. Ein Unikat (Politik und Moderne Geschichte, Bd. 23)*, herausgegeben von H. Timmermann [Lit Verlag, Berlin 2016, 318 s.]

SPRAWOZDANIA

- 249 **Kazimierz Kraj:** Międzynarodowa konferencja „Współczesne systemy walki z terroryzmem w Polsce i na świecie”, Rzeszów, 18–20 maja 2016 r.
- 253 **Karina Paulina Marczuk:** Międzynarodowa jubileuszowa konferencja naukowa „Współpraca Polski i Niemiec w obszarze bezpieczeństwa: dwadzieścia pięć lat wspólnych doświadczeń”, Warszawa, 24 maja 2016 r.
- 259 **Natalia Adamczyk:** XVI Międzynarodowa konferencja „Państwo, gospodarka, społeczeństwo”, sekcja „Wyzwania dla bezpieczeństwa i współpracy międzynarodowej w XXI wieku – ze szczególnym uwzględnieniem nielegalnej migracji”, Kraków, 6–7 czerwca 2016 r.
- 265 **Adam Barabasz, Joanna Jancz, Marcin Piechocki:** Międzynarodowa konferencja naukowa Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa UAM „Unia Europejska – Rosja. Drogi wyjścia z kryzysu. Punkt widzenia Niemiec, Rosji i Polski”, Poznań, 23–24 czerwca 2016 r.
- 269 **Noty o autorach**
- 271 **Informacje dla autorów**
- 273 **Zasady recenzowania publikacji w czasopismach**

Erhard Cziomer

**WYZWANIA WSPÓŁPRACY POLSKO-NIEMIECKIEJ
ORAZ POLITYKI WSCHODNIEJ UNII EUROPEJSKIEJ
W KONTEKŚCIE KRYZYSU UKRAIŃSKIEGO: WPROWADZENIE**

Niniejszy numer „Krakowskich Studiów Międzynarodowych” stanowi drugą część pracy *Znaczenie nowej roli międzynarodowej Niemiec dla współpracy polsko-niemieckiej w drugiej dekadzie XXI wieku*¹, przygotowanej z okazji 25. rocznicy podpisania w Bonn Traktatu między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy z 17 czerwca 1991 r. Od czasu ukazania się pierwszej części (*Polska i Niemcy w Unii Europejskiej*)² pojawiły się nowe kwestie merytoryczne: wyniki i następstwa brytyjskiego referendum w sprawie Brexitu z 23 czerwca 2016 r., polsko-niemieckie konsultacje w Berlinie z czerwca 2016 r. z okazji jubileuszu 25-lecia Traktatu oraz szczyt NATO w Warszawie z 8–9 lipca 2016 r.

Między styczniem a lipcem 2016 r. najważniejsze dla kształtowania współpracy między nowym rządem PiS w Polsce oraz rządem Wielkiej Koalicji CDU/CSU-SPD w Niemczech były przygotowania do jubileuszu 25-lecia polsko-nie-

¹ Praca uzupełnia projekt badawczy: E. Cziomer: „Wyzwania nowej roli i odpowiedzialności międzynarodowej Niemiec w dobie globalizacji oraz kryzysów gospodarczych i finansowo-politycznych UE po 2007 roku”. Projekt indywidualny nr 00285/2015/KJ, realizowany w latach 2015–2017 w ramach porozumienia Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego w Krakowie z Fundacją Współpracy Polsko-Niemieckiej w Warszawie.

² „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2016, nr 1 (XIII): *Znaczenie nowej roli międzynarodowej Niemiec dla współpracy polsko-niemieckiej w drugiej dekadzie XXI wieku*, cz. 1: *Polska i Niemcy w Unii Europejskiej*, red. E. Cziomer.

mieckiego Traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy i towarzyszące mu konsultacje międzyrządowe. Strony musiały ustosunkować się do przeszłości, dokonać oceny istniejącego stanu relacji oraz określić chociażby ogólne uwarunkowania i tendencje rozwojowe współpracy polsko-niemieckiej w wymiarze dwustronnym oraz europejskim. Dlatego zdecydowano się na podsumowanie obchodów 25-lecia oraz wyrażenie stanowiska obu rządów w formie końcowego Wspólnego oświadczenia ministrów spraw zagranicznych RP i RFN z 22 czerwca 2016 r.³. Tym samym zrezygnowano z formy wspólnej deklaracji rządów, którą przyjęto podczas obchodów jubileuszu 20-lecia podpisania Traktatu w Warszawie 21 czerwca 2011 r.

Ogólnie można stwierdzić, iż wypracowane przez oba ministerstwa oświadczenie było wyrazem widocznego kompromisu obu stron. Oświadczenie ma niższą rangę niż wspólna deklaracja rządów z 21 czerwca 2011 r., gdzie postulowany do realizacji katalog polsko-niemieckich spraw dwu- i wielostronnych, w tym europejskich, był szczegółowy i bardzo rozbudowany, ale w praktyce w znacznej części nie został zrealizowany⁴. Równocześnie należy podkreślić widoczny w przytoczonym dokumencie wysiłek obu stron w dążeniu do właściwego zdiagnozowania wyzwań, kryzysów i zagrożeń dla całej UE oraz w skali globalnej, jak też szukania możliwości ograniczenia ich ujemnych następstw dla interesów Polski i Niemiec. Nie towarzyszył temu jednak realistyczny program uzgodnionych wspólnych przeciwdziałań. Jubileuszowy charakter oświadczenia z 2016 r. sprawił, iż widoczne było w nim dążenie do unikania eksponowania różnic i sygnalizowania potrzeby szukania kompromisu w podejściu obu stron do wielu złożonych problemów współpracy polsko-niemieckiej.

Bez zagłębiania się w tym miejscu w wiele złożonych kwestii szczegółowych należy podkreślić, iż od przełomu czerwca i lipca 2016 r. zasygnalizowane wyżej problemy i wyzwania współpracy polsko-niemieckiej musiały zejść na dalszy plan i ustąpić miejsca ważnym wydarzeniom międzynarodowym o długofalowych implikacjach dla UE, w tym także Polski i Niemiec. Należy do nich zaliczyć przede wszystkim:

- negatywne następstwa referendum w sprawie opuszczenia UE przez Wielką Brytanię (Brexit) z 23 czerwca 2016 r., które postawiło na porządku dziennym dyskusję wokół dalszego kształtu i funkcjonowania UE,

³ Wspólne oświadczenie ministrów spraw zagranicznych Rzeczypospolitej Polskiej i Republiki Federalnej Niemiec z okazji 25. rocznicy podpisania Traktatu między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy, 22.06.2016. Na końcu artykułu przedstawiam wybrane szersze fragmenty oświadczenia, istotne dla problematyki poruszanej w pierwszym i drugim numerze KSM w 2016 r. Pełny tekst dostępny na: <https://www.msz.gov.pl/resource/141c17f8-522f-46e7-83dd-61694af3d769>:JCR [dostęp: 3.07.2016].

⁴ A. Łada, *Das Jubiläum des polnisch-deutschen Nachbarschaftsvertrags – was uns die Erfahrungen der vergangenen fünf Jahre lehren*, „Polen-Analysen” Nr. 182 z 17.05.2016, s. 2–6, <https://www.pol-int.org/pl/node/4352> [dostęp: 3.07.2016].

- wyniki szczytu NATO w Warszawie 8–9 lipca 2016 r., który wzmocnił wprawdzie wschodnią flankę NATO, ale ani nie przybliżył rozwiązania kryzysu rosyjsko-ukraińskiego oraz problemu imperialnych ambicji Kremla, ani też nie osłabił wzrostu międzynarodowych zagrożeń terrorystycznych w Europie oraz poza jej granicami,
- nieudany pucz w Turcji 15–16 lipca 2016 r. oraz wzrost kontrowersji i napięcie między prezydentem tureckim R. Erdoğanem a Niemcami i UE, które mogą nawet podważyć porozumienie Turcji z UE w sprawie uchodźców z 18 marca 2016 r. i doprowadzić ponownie do ich masowego napływu do Europy. Widoczny jest również polityczny zwrot Turcji w kierunku bliższej współpracy z Rosją.
- spotkanie ministrów spraw zagranicznych Francji, Niemiec i Polski 28 sierpnia 2016 r. w Weimarze z okazji 25-lecia powstania Trójkąta Weimarskiego. W następnych tygodniach towarzyszył mu szereg dodatkowych konsultacji politycznych na różnych szczeblach, celem przygotowania szczytu szefów państw i rządów 27 krajów członkowskich UE (już bez Wielkiej Brytanii) 16 września 2016 r. w Bratysławie dla wstępnego przedyskutowania programu i kalendarza reform UE do marca 2017 r.

Szczególnie dużo kontrowersji wzbudza Brexit – w perspektywie do 2018 r. Rodzi to szereg wyzwań dla wszystkich krajów członkowskich UE, w tym również dla Polski i Niemiec. Możliwe wyjście z UE Wielkiej Brytanii – partnera strategicznego Polski – nie jest korzystne dla różnych aspektów jej polityki integracji europejskiej. Z drugiej strony w dyskusjach politycznych i medialnych w Europie pojawia się często problem wykorzystania Brexitu dla umocnienia roli Niemiec w UE. Niemcy wraz z Francją zgłosiły propozycję, by „stworzyć Europę na nowo”, czyli wykorzystać powstałą sytuację do utworzenia ponadnarodowego „silnego jądra europejskiego”⁵. Koncepcja powyższa spotkała się z krytyką ze strony polskiej dyplomacji. W sprawie potencjalnej „miękkiej dominacji Niemiec w UE” po Brexicie głos zabrał w wywiadzie dla niemieckiego dziennika „Bild” prezes PiS Jarosław Kaczyński, stwierdzając między innymi:

Moi panowie, nie róbmymy sobie złudzeń. O tym nie mówi się tylko w Polsce, ale w całej Europie. W historii mamy przykłady funkcjonowania łagodnej dominacji. Jak choćby dominacja USA nad zachodnim sojuszem po II wojnie światowej – z pomocą gigantycznej armii i będąc górującą nad światem potęgą gospodarczą. Rola Niemiec przedstawia się dziś zupełnie inaczej. Wprawdzie Niemcy są dzisiaj największą siłą gospodarczą w Europie, ale to jest przewaga zupełnie inna niż dawna, a także obecna, przewaga Amerykanów. Potencjał gospodarczy Niemiec stanowi bowiem ok. 20% potencjału Unii, licząc Wielką Brytanię. Armia niemiecka nie jest w żadnym wypadku siłą zdolną zapewnić bezpieczeństwa na obydwu zagrożonych flankach – wschodniej i południowej. Niemcom pozostaje

⁵ J.M. Ayrault, F.W. Steinmeier, *Ein starkes Europa in einer unsicheren Welt*, Auswärtiges Amt, 27.06.2016, Berlin, <https://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/736264/publicationFile/217569/160624-BM-AM-FRA-DL.pdf> [dostęp: 28.06.2016].

tylko droga partnerstwa z sąsiadami i innymi członkami Unii i tej roli powinny się trzymać. Sądzę, że kanclerz Merkel znakomicie by się w niej odnalazła⁶.

Polskie opinie i oceny na temat implikacji Brexitu nie były w pełni podziela-
ne w Europie. Przykładowo czołowy i poczytny dziennik szwajcarski „Neue Zürcher
Zeitung” (NZZ) zauważył w komentarzu, iż dla wielu obserwatorów w Europie
Brexit był „szokiem”, ale jeśli Wielka Brytania opuści UE, to skorzystają na tym
inni, a walka o „wpływy” już się rozpoczęła. Po wyjściu Londynu z UE najwięcej
na znaczeniu zyskają Niemcy. Doświadczeni kryzysami strefy euro i migracyjnym,
Niemcy zrobią wszystko, aby swoje interesy polityczne i gospodarcze prze-
forso-
wać przy pomocy UE w taki sposób, aby nie wywołać zbyt silnego oporu innych
państw członkowskich. Im lepiej uda się kanclerzowi Merkel przeprowadzić UE przez
obecną fazę niepewności, tym bardziej umocni się – również osobiście – w Niem-
czech⁷. Niemieccy eksperci dostrzegają obawy krajów Grupy Wyszehradzkiej
przed planami utworzenia „rdzenia nowej UE” wokół umocnionej strefy euro, za-
chęcając władze do prowadzenia z nimi rzeczowego i pogłębionego dialogu. Bez
zdobycia zrozumienia tych państw oraz poparcia z ich strony nie będzie można
ustanowić, w perspektywie do ok. 5 lat, sprawnie funkcjonującej odnowionej UE
27 państw członkowskich⁸.

Można więc zauważyć, iż zasygnalizowane wyżej nowe tendencje rozwo-
jowe w Europie i w skali globalnej rzutowały również pośrednio na problematykę
współpracy polsko-niemieckiej oraz politykę wschodnią UE w drugiej dekadzie
XXI w. Wybrane zagadnienia tej problematyki znalazły odzwierciedlenie w tek-
stach zamieszczonych w niniejszym numerze KSM.

W pierwszym artykule, *Ewolucja roli mniejszości niemieckiej w Polsce oraz
Polonii w Niemczech w stosunkach polsko-niemieckich pod koniec XX i na po-
czątku XXI w.*, Aleksandra Trzcielińska-Polus analizuje genezę i ewolucję jednego
z najbardziej złożonych problemów w dwustronnych stosunkach między Polską
a RFN. Autorka przedstawia cały katalog kwestii spornych z punktu widzenia
obu stron, oceniając sceptycznie możliwość ich szybkiego rozwiązania, łącznie
z podnoszoną od dawna sprawą poszerzenia i podniesienia poziomu nauki języka
ojczystego dla mniejszości w obu krajach. Silne kontrowersje i protesty występują
obecnie na przykład w największym skupisku mniejszości niemieckiej w Polsce
na Opolszczyźnie wokół decyzji rządu PiS w Warszawie odnośnie do włączenia do
miasta Opola od 1 stycznia 2017 r. dużych terenów czterech sąsiadujących z nim

⁶ Interview mit Ex-Premier Polens Jaroslav Kaczyński, „Bild“ 27.07.2016, https://www.google.pl/search?q=Kaczy%C5%84ski+Bild+Interview+27+Juli+2016&ie=utf-8&oe=utf-8&client=firefox-b&gfe_rd=cr&ei=26ugV-GiLe6v8wflj7DYCg [dostęp: 28.07.2016].

⁷ *Nach dem Brexit. Machtfragen in Europa*, „Neue Zürcher Zeitung“ 1.07.2016, <http://www.nzz.ch/meinung/kommentare/nach-dem-brexit-machtfragen-in-europa-ld.103367> [dostęp: 3.07.2016].

⁸ K.O. Lang, *Die Visegrád-Staaten und der Brexit*, „SWP Aktuell“ 2016, Nr. 53, https://www.swp-berlin.org/de/publikationen/swp-aktuell-de/swp-aktuell-detail/article/die_visegrad_staaten_und_der_brexit.html [dostęp: 5.08.2016].

gmin, zamieszkałych przez mniejszość niemiecką⁹. Wydaje się, iż rozproszone organizacje Polonii w RFN, poza tradycyjną działalnością na rzecz zamieszkałych tam na stałe Polaków, winny większy wysiłek włożyć w oddziaływanie na znaczną grupę mieszkańców o „korzeniach polskich”, głównie tzw. późnych przesiedleńców (*Spätaussiedler*), którzy posiadają obywatelstwo niemieckie, ale utrzymują bliski kontakt z językiem i kulturą polską. Równocześnie nie można tracić z pola widzenia faktu, iż do Niemiec na stałe lub na dłuższy okres przenosi się coraz więcej Polaków, głównie w poszukiwaniu pracy. Według danych statystycznych w 2014 r. w Niemczech znajdowało się 670 000 Polaków (druga co do wielkości grupa cudzoziemców, po Turkach – 1,5 mln), ale równocześnie wśród Niemców z podwójnym obywatelstwem aż 690 000 miało dodatkowo obywatelstwo polskie (rosyjskie – 570 000, tureckie – 530 000 osób¹⁰). Można też hipotetycznie założyć, iż nowe tendencje migracji Polaków do Niemiec ulegną dalszemu nasileniu po wdrożeniu Brexitu (ok. 2018 r.), co w przyszłości nie pozostanie bez znaczenia dla całokształtu relacji polsko-niemieckich.

Drugi artykuł, *Polityka migracyjna i azylowa w Niemczech i Polsce* Ewy Bojenko-Izdebskiej porównuje sposób syntetyczny politykę migracyjną w Polsce i Niemczech na tle ustawodawstwa o cudzoziemcach w obu krajach. Wykazuje przy tym na istotne różnice w polityce obu krajów zarówno w odniesieniu do migracji zarobkowej, jak i polityki azylowej. Autorka wyjaśnia rolę Polski (która w coraz większym stopniu sama uzależnia się od napływu migrantów zarobkowych zza wschodniej granicy, zwłaszcza z Ukrainy) jako kraju tranzytowego w różnych kategoriach migracji. Niskie płace sprzyjają z kolei zwiększającej się migracji zarobkowej z Polski do zachodnich krajów UE, w tym także do Niemiec. Na marginesie warto dodać, iż w 2015 r. aż 92 506 Polaków zdecydowało się na pozostanie w RFN w charakterze pobierających najniższy wymiar zasiłków pomocy społecznej, tzw. Hartz IV¹¹. Znaczne trudności i wyzwania dla Polski wobec możliwości ponownego, masowego napływu azylantów do UE pozostają w świetle komplikacji sytuacji wewnętrznej w Turcji po nieudanym puczu wojskowym 15–16 lipca 2016 r. oraz napięć w relacjach z Niemcami i Komisją Europejską – sprawą całkowicie otwartą. Może to hipotetycznie rzutować ujemnie na dalszy rozwój współpracy polsko-niemieckiej.

⁹ *PiS powiększył Opole siłą i osłabił Mniejszość Niemiecką*, Gazeta Wyborcza, 21.07.2016, <http://wyborcza.pl/1,75398,20429390,pis-powieszyl-opole-sila-i-oslabil-mniejszosc-niemiecka.html> [dostęp: 1.08.2016]; J. Pasztelańska, *Keine Grenzen, czyli wielka wojna o poszerzenie Opola*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 12–15.08.2016, <http://wiadomosci.dziennik.pl/wydarzenia/artykuly/528786,keine-grenzen-czyli-wielka-wojna-o-poszerzenie-opola.html> [dostęp: 12.08.2016].

¹⁰ *Vier Millionen Deutsche besitzen zwei Pässe*, „Die Zeit”, 10.04.2014, <http://www.zeit.de/gesellschaft/2014-04/doppelte-staatsbuergerschaft-anteil-bevoelkerung> [dostęp: 15.07.2016].

¹¹ Por. *Jeder vierte Hartz-IV-Bezieher ist Ausländer*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 1.08.2016, <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftspolitik/jeder-vierte-hartz-iv-bezieher-ist-auslaender-14366465.html> [dostęp: 01.08.2016].

Kolejne dwa artykuły poświęcone są polsko-niemieckiej współpracy wojskowej w wymiarze dwu- i wielostronnym. Marcin Lasoń w tekście *Polsko-niemiecka współpraca wojskowa w drugiej dekadzie XXI w.* przedstawia szeroko rozwój kontaktów wojskowych między Wojskiem Polskim (WP) a Bundeswehrą od przełomu lat 1990 i 1991 do roku 2015. W pierwszym okresie do 1999 r. strona niemiecka udzieliła WP znacznej pomocy w szkoleniu oficerów oraz w przygotowaniu do członkostwa NATO, formalizując tę współpracę w ramach dwustronnego układu wojskowego już w styczniu 1993 r. Po przystąpieniu Polski do NATO w 1999 r. wielkim osiągnięciem było utworzenie z udziałem Niemiec i Danii Wielonarodowego Korpusu Północno-Wschodniego (WKP-W) w Szczecinie oraz znaczne poszerzanie współpracy dwu- i wielostronnej w wielu dziedzinach i zakresach. Do ważnych efektów współpracy wojskowej można ponadto zaliczyć, poza wspólnymi ćwiczeniami wojskowymi, przekazanie przez Niemcy bezpłatnie sprzętu wojskowego Polsce z zasobów byłej Armii Ludowej NRD (2003) oraz odpłatnie – czołgów typu Leopard (2013), jak również dalsze poszerzanie współpracy po 2011 r. z chwilą podpisania nowej umowy wojskowej. W ramach WPZBiO Unii Europejskiej Polska z Niemcami i Francją podjęła proces tworzenia Weimarskiej Grupy Bojowej. Należy podkreślić, iż polsko-niemiecka współpraca wojskowa rozwijała się niezależnie od różnic politycznych między tymi państwami, np. wobec interwencji USA w Iraku (2003), przygotowań Ukrainy do członkostwa w NATO (2008) oraz oceny niektórych aspektów polityki NATO wobec Rosji.

Artykuł Adama Sokołowskiego *Wielonarodowy Korpus Północno-Wschodni w Szczecinie w systemie bezpieczeństwa europejskiego oraz stosunkach polsko-niemieckich (2007–2016)* podejmuje udaną próbę kompleksowej analizy genezy, struktury i funkcji WKP-W w Szczecinie oraz jego roli we współpracy dwu-, a zwłaszcza wielostronnej – w ramach NATO. Szczególnie ważne i nowatorskie są analizy związane z oceną zmiany roli i funkcji WKP-W w Szczecinie przed Szczytem NATO w Warszawie 8–9 lipca 2016 r. i perspektywy jego dalszego rozwoju.

Dział poświęcony problematyce współpracy polsko-niemieckiej zamyka artykuł Kariny Pauliny Marczuk *Współpraca transgraniczna Polski i RFN w obszarze bezpieczeństwa wewnętrznego*, w którym autorka poddaje szczegółowej analizie polityczno-prawnej działania Polski i Niemiec w kierunku utrzymania ładu i porządku publicznego na szczeblu społeczności lokalnych. Współpraca ta rozwijała się początkowo żywiołowo od decyzji politycznej na szczeblu centralnym odnośnie do otwarcia polsko-niemieckiej granicy z kwietnia 1991 r., a następnie przechodziła poszczególne fazy modyfikacji w warunkach postępującej integracji europejskiej i globalizacji w pierwszej i drugiej dekadzie XXI w. Nasileniu ruchu osobowego i towarowego w strefie przygranicznej towarzyszą – obok ożywienia korzystnych kontaktów i współpracy między Polakami a Niemcami – różne formy przestępczości zorganizowanej, nielegalne przekraczanie granic, w tym również przez uchodźców. Wymusza to ciągłą dbałość o bezpieczeństwo wewnętrzne na szczeblu lokalnym i regionalnym po obu stronach Odry i Nysy Łużyckiej.

Ze względu na położenie geopolityczne oraz interesy polityczne i gospodarcze Polska oraz Niemcy są żywotnie zainteresowane polityką wschodnią UE wobec całego obszaru poradzieckiego. O ile zjednoczone Niemcy po 1990 r. preferowały współpracę z Rosją jako partnerem strategicznym, to dla Polski po 1989 r. ze względów geopolitycznych strategiczne znaczenie uzyskała Ukraina. Kolejne cztery artykuły przedstawiają cztery spojrzenia na różne aspekty polityki wschodniej UE. Jochen Franzke w tekście *Nach dem Ende der strategischen Partnerschaft. Deutschland auf der Suche nach einer neuen Russlandstrategie* analizuje poszukiwanie przez Niemcy nowej strategii wobec Rosji po wyczerpaniu się partnerstwa strategicznego między tymi krajami – doprowadziła do tego aneksja przez Rosję Krymu (marzec 2014) oraz wsparcie przez nią separatystów w Donbasie (wiosna 2014). Była to widoczna oznaka podważenia ustanowionego po 1991 r. nowego ładu i porządku pokojowego w Europie. Nową strategię Niemiec autor rozpatruje w dwóch aspektach: „konfliktu geopolitycznego” oraz „konfliktu systemu wartości”. Problem kształtowania polityki Niemiec wobec Rosji jest ponadto analizowany w kontekście kontrowersji wewnętrznych w Niemczech oraz niemieckich interesów w polityce wobec Rosji – w tym również polityce energetycznej. W końcowej części artykułu autor szerzej przedstawia trzy możliwe opcje przyszłej polityki Niemiec wobec Rosji: strategiczny koncert, powstrzymywanie, kooperatywną konfrontację.

Z tą analizą blisko koresponduje artykuł Mieczysława Stolarczyka *Możliwości współdziałania Polski i Niemiec w zakresie ich polityki wobec Rosji i Ukrainy*. Na tle szerokiej oceny uwarunkowań, interesów i celów polityki Niemiec i Polski wobec Rosji oraz kryzysu ukraińskiego autor dochodzi generalnie do wniosku, iż nie ma możliwości realnego współdziałania Polski i Niemiec w kwestii Rosji i Ukrainy w najbliższych latach. Z obszernej argumentacji wybieram poniższy cytat:

Polska, aspirująca przez wiele lat do roli głównego adwokata Ukrainy w UE, utraciła w czasie konfliktu ukraińskiego tę pozycję na rzecz Niemiec. Rząd RFN wziął na siebie główną odpowiedzialność, by w imieniu własnym i całej UE doprowadzić do zakończenia tego konfliktu i ustabilizowania sytuacji w Europie Środkowo-Wschodniej. Wiodąca rola Niemiec w doprowadzeniu do stołu rokowań stron konfliktu (Mińsk I i Mińsk II) była wymownym przykładem na słuszność stwierdzenia, że najważniejsze elementy polityki wschodniej UE nie są wypracowane w Warszawie czy w Brukseli, lecz w Berlinie. W czasie konfliktu na wschodzie Ukrainy Polska w bardzo znaczącym stopniu zaczęła tracić wpływ na politykę Zachodu wobec Ukrainy.

Na marginesie obu artykułów warto przytoczyć szerzy fragment oficjalnej oceny znaczenia Rosji dla bezpieczeństwa UE, zamieszczonej w dokumencie rządu federalnego: *Białej Księdze 2016*, opublikowanej w lipcu 2016 r. Stwierdzono tam między innymi:

Bez gruntownej zmiany kursu Rosja będzie w najbliższym czasie stanowiła wyzwanie dla bezpieczeństwa na naszym kontynencie. Równocześnie Europę z Rosją łączy całe spek-

trum wspólnych interesów i stosunków. Jako największy sąsiad i stały członek Rady Bezpieczeństwa ONZ Rosja ponosi w wymiarze regionalnym i globalnym szczególną odpowiedzialność za rozwiązania wyzwań i eurokryzysów międzynarodowych. Zrównoważone bezpieczeństwo i postęp w i dla Europy nie będą także w przyszłości możliwe do osiągnięcia bez Rosji. W tym sensie ważne jest obchodzenie się z Rosją jako pewnego rodzaju mieszanka zbiorowej odpowiedzialności i budowy zabezpieczenia z jednej strony, jak również tworzenie przesłanek kooperatywnego bezpieczeństwa oraz sektorowej współpracy¹².

Artykuł Hansa Martina Siega *Transformation and Geopolitics in the Post-Soviet Space: Challenges for the Eastern Partnership and the Case of Moldova* podejmuje złożony problem teoretyczny oraz praktyczny – przedstawia wyzwania transformacji systemowej i geopolityki na przykładzie efektów Partnerstwa Wschodniego (PW) UE w Mołdowie, która po ostatnich zmianach politycznych utraciła rolę „prymusa PW”. W czterech częściach autor analizuje kolejno złożoność koncepcji PW i jej realizację w kontekście ogólnych założeń integracji europejskiej oraz kuszącej oferty Unii Euroazjatyckiej ze strony Rosji, jak również konieczności dostosowania przemian w ramach PW do uwarunkowań wewnętrznych Mołdowy. Czynniki powyższe rozpatruje każdorazowo w kontekście oceny interesów oraz strategii i taktyki kolejnych ekip rządzących w Mołdowie w kolejnych fazach realizacji PW. Generalnie autor dochodzi do wniosku, iż o ile krótkofalowo PW może przyniosło pozytywne efekty, to długofalowo natrafia na szereg przeszkód i trudności. UE winna oferować krajom PW ciekawsze propozycje, aby potencjalne korzyści były istotne i służyły ich rozwojowi. Najtrudniejszym wyzwaniem dla Mołdowy jest ogromna korupcja oraz stagnacja gospodarcza, rzutująca na niezadowolający poziom życia ludności.

W artykule *Relacje Polski i Ukrainy 2010–2015 – ukraiński punkt widzenia* Ihor Hurak przedstawia i ocenia – chronologicznie, w oparciu o dokumenty i publikacje ukraińskie – współpracę polsko-ukraińską w latach prezydentury Wiktora Janukowycza, stanowisko Polski wobec wydarzeń na Majdanie w Kijowie (2013–2014), agresji Rosji na Krym oraz wsparcia separatystów w Donbasie (2014–2015). Sporo miejsca poświęca też politycznym aspektom polsko-ukraińskich prób przewyciężenia kontrowersji historycznych wokół wzajemnych oskarżeń o mordy i prześladowania w końcowej fazie i po zakończeniu II wojny światowej. Na końcu artykułu autor przedstawia tezę, iż głównie ze względu na stanowisko Rosji Polski nie dopuszczono do udziału w rozmowach w tzw. formacie normandzkim oraz krytycznie odnosi się do porozumień Mińsk II z 12 lutego 2015 r.

W dziale Varia prezentujemy dwa opracowania zagraniczne, które poszerzają problematykę merytoryczną zawartą w głównej części numeru. W pierwszym materiale przekrojowym, *Die deutsch-polnischen Beziehungen im Rahmen*

¹² *Das Weißbuch zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr*, Berlin 2016, s. 32 [tłum. E.C.], https://www.bmvg.de/portal/a/bmvg/!ut/p/c4/04_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP3I5EyrPHK9pNyydL3y1Mzi4qTS5A [dostęp: 3.08.2016].

der westlichen Außen- und Sicherheitspolitik gegenüber Russland und der Ukraine, Ragnar Leunig przedstawia szeroko uwarunkowania wewnętrzne oraz ewolucję stosunków niemiecko-polskich w ramach zachodniej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa w stosunku do Rosji i Ukrainy na przestrzeni pierwszej i drugiej dekady XXI w. Pierwszoplanowe miejsce w powyższej analizie zajmują jednak ogólne współzależności i działania regionalne i globalne związane z genezą i ewolucją konfrontacji Rosji z USA i UE w kontekście kryzysu ukraińskiego w latach 2013–2016. Syntetyczne oceny i konkluzje autora wskazują na jego dużą wiedzę merytoryczną oraz bieżące śledzenie wydarzeń międzynarodowych w mediach światowych.

Ihor Hurak w opracowaniu *Umowy zawarte w Mińsku i uwarunkowania ich wprowadzenia. Teoria a praktyka* syntetycznie przedstawia postanowienia umowy z 12 lutego 2015 r. na temat przywrócenia pokoju w Donbasie, uzasadniając tezę, iż Rosja nie dąży tam w żadnym wypadku do „przywrócenia pokoju”, ale do „zamrożenia konfliktu” w celu utrzymania destabilizacji Ukrainy.

Numer uzupełniają recenzje dwóch publikacji niemieckich. Pierwsza – *Partner und Rivalen. Der Briefwechsel (1958–1992)* – to obszerny wybór korespondencji dwóch niemieckich kanclerzy socjaldemokratycznych – Willy’ego Brandta (1969–1974) oraz Helmuta Schmidta (1974–1982), którzy mieli decydujący wpływ na politykę wschodnią RFN oraz odprężenie Wschód–Zachód lat 70. Zawiera również wiele informacji na temat relacji polsko-niemieckich. Natomiast druga – *Unser Europa: Die Konstruktion und Zukunft der Europäischen Union. Ein Unikat* – przedstawia ciekawe ujęcie genezy, funkcjonowania, rozwoju i przyszłości UE z punktu widzenia prof. Helmuta Wagnera z Wolnego Uniwersytetu w Berlinie oraz naukowców z USA, Rosji, Korei Południowej i Japonii.

W dziale Sprawozdania przedstawiany relacje z czterech ważnych konferencji naukowych: „Współczesne systemy walki z terroryzmem w Polsce i na świecie”, przygotowanej przez Instytut Studiów nad Terroryzmem Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie, 18–20 maja 2016 r.; „Współpraca Polski i Niemiec w obszarze bezpieczeństwa: dwadzieścia pięć lat wspólnych doświadczeń”, zorganizowanej przez Instytut Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego, Instytut Nauk Politycznych i Socjologii Uniwersytetu w Bonn oraz Fundację Współpracy Polsko-Niemieckiej w Warszawie, 24 maja 2016 r.; z sekcji „Wyzwania dla bezpieczeństwa i współpracy międzynarodowej w XXI wieku – ze szczególnym uwzględnieniem nielegalnej migracji” na XVI Międzynarodowej konferencji „Państwo, gospodarka, społeczeństwo”, która odbyła się na Krakowskiej Akademii Andrzeja Frycza Modrzewskiego, 6–7 czerwca 2016 r.; „Unia Europejska – Rosja. Drogi wyjścia z kryzysu. Punkt widzenia Niemiec, Rosji i Polski” na Wydziale Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu Adama Mickiewicza w Poznaniu 23–24 czerwca 2016 r.

Na koniec pragnę serdecznie podziękować wszystkim autorom, redaktorom, recenzentom oraz innym osobom i instytucjom, które włożyły znaczny wysiłek merytoryczny i organizacyjny w przygotowanie, redagowanie i publikację niniejszego tomu „Krakowskich Studiów Międzynarodowych”.

**Załącznik 1. Wspólne oświadczenie ministrów spraw zagranicznych
Rzeczypospolitej Polskiej i Republiki Federalnej Niemiec
z okazji 25. rocznicy podpisania Traktatu między Rzeczpospolitą Polską
a Republiką Federalną Niemiec o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy,
22.06.2016 (fragmenty)**

Polska i Niemcy są dzisiaj, 25 lat po podpisaniu 17 czerwca 1991 roku Traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy, dobrymi sąsiadami i bliskimi partnerami. Traktat ten, wraz z Traktatem o potwierdzeniu istniejącej granicy z 1990 r., stał się podstawą wzajemnego zaufania i zbliżenia obywateli obydwu naszych krajów i tym samym fundamentem naszych stosunków w przyszłości. Stworzył ramy wszechstronnej współpracy na wszystkich płaszczyznach: politycznej, gospodarczej, kulturalnej i społecznej. Prezydenci naszych państw obchodzili uroczystie 25. rocznicę podpisania Traktatu w czasie wzajemnych wizyt 16 i 17 czerwca. Forum Polsko-Niemieckie 19 kwietnia w Warszawie pokazało, że jest ważną płaszczyzną dialogu w czasach poważnych wyzwań, wobec których stanęła dziś Europa [s. 1].

Dzisiejsze polsko-niemieckie konsultacje międzyrządowe są wyrazem woli obydwu rządów do kontynuacji intensywnego partnerskiego dialogu we wszystkich kwestiach bilateralnych, europejskich i międzynarodowych. Nadal chcemy udzielać pełnego wsparcia działalności polskich i niemieckich organizacji promujących kulturę i oświatę w obu naszych krajach. Nieoceniony wkład w pogłębianie polsko-niemieckich relacji wnoszą instytucje działające w ramach społeczeństwa obywatelskiego, jak Polsko-Niemiecka Współpraca Młodzieży, Fundacja Współpracy Polsko-Niemieckiej, Niemiecki Instytut Spraw Polskich (Deutsches Polen-Institut), Centrum Studiów Polonoznawczych im. Aleksandra Brücknera w Halle/Jenie, Polsko-Niemiecka Fundacja na Rzecz Nauki oraz liczne towarzystwa polsko-niemieckie. W roku jubileuszowym zaobserwowaliśmy to przy licznych okazjach. Dobrze rozwija się również dzień polsko-niemiecki dla uczniów po obydwu stronach granicy [s. 1].

Mniejszość niemiecka w Polsce oraz mieszkający w Niemczech Polacy i osoby polskiego pochodzenia pozostają ważnymi uczestnikami dialogu między społeczeństwami obu krajów. Rządy obydwu krajów powinny dążyć do tego, aby obydwie grupy traktowane i wspierane były tak, jak przewiduje to Traktat, zwłaszcza w dziedzinie nauki języka. Powołany w 2010 roku przez Rządy obydwu krajów Okrągły Stół wspierający interesy tych grup pozwolił zainicjować nowe cenne projekty realizowane w duchu zobowiązań wynikających z Traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy. Pragniemy, aby sytuacja mniejszości niemieckiej w Polsce oraz mieszkających w Niemczech Polaków i osób pochodzenia polskiego pozostawała w dalszym ciągu w kręgu szczególnego zainteresowania obu Rządów [s. 1–2].

Uzgodniliśmy, że wykorzystamy 25. rocznicę polsko-niemieckiego Traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy, aby także wspólnie zmierzyć się z wyzwaniami stojącymi przed Europą. Polsko-Niemiecka Grupa Refleksyjna, która zebrала się na posiedzeniu inauguracyjnym 17 czerwca w obecności obydwu prezydentów będzie analizować międzynarodowy kontekst stosunków niemiecko-polskich w wymiarze europejskim i globalnym i pracować będzie nad znalezieniem wspólnych odpowiedzi na istniejące wyzwania [s. 2].

Uzgodniliśmy, że w czasie spotkania ministrów spraw zagranicznych, które odbędzie się 28/29 sierpnia w Weimarze i Berlinie z okazji 25. rocznicy powstania Trójkąta Weimarskiego,

nadamy temu formatowi nowy impuls, wykorzystując innowacyjne formuły i przyczyniając się w ten sposób wspólnie z naszymi francuskimi przyjaciółmi do kształtowania przyszłości Europy. Z zadowoleniem przyjmujemy liczne spotkania na szczeblu ministrów w formule Trójkąta Weimarskiego, które odbyły się już w 2016 roku [s. 2].

Gospodarka jest podporą współpracy obydwu krajów w ramach rynku wewnętrznego Unii. Polsko-niemieckie stosunki gospodarcze w ostatnich 25 latach rozwijały się dynamicznie. Od podpisania Traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy obroty handlowe zwiększyły się dwunastokrotnie, z ośmiu do 96 miliardów euro. W 2016 roku przekroczyliśmy prawdopodobnie po raz pierwszy kwotę 100 miliardów euro. W tym okresie Polska z siedemnastej pozycji pośród wszystkich partnerów handlowych Niemiec na świecie przesunęła się na siódme miejsce, a w Europie na miejsce piąte. Skumulowana wartość niemieckich inwestycji bezpośrednich wyniosła 28 miliardów euro, przyczyniając się do utworzenia około 300 tysięcy miejsc pracy. Tym samym Niemcy znajdują się na czele zagranicznych inwestorów i pracodawców w Polsce. W Niemczech zarejestrowanych jest ponad 1.700 polskich przedsiębiorstw. Z zadowoleniem przyjmujemy inicjatywy takie jak Polsko-Niemiecki Kongres Gospodarczy, na którym 16 czerwca spotkali się w obecności ministrów gospodarki obydwu krajów polscy i niemieccy przedsiębiorcy [s. 2].

Współpraca transgraniczna w szczególności sposób przyczynia się do pogłębiania współpracy regionów, zwłaszcza w takich dziedzinach jak transport, infrastruktura, młodzież, bezpieczeństwo oraz nauka języka. Tegoroczne spotkanie polsko-niemieckiej Komisji Międzyrządowej ds. Współpracy Regionalnej i Przygranicznej 3 czerwca w Poczdamie udowodniło jej istotną rolę w budowaniu więzi społecznych na poziomie samorządowym i regionalnym przy współudziale stolic obydwu krajów. Z zadowoleniem przyjmujemy, że po zmianie rządu w Polsce podjęli pracę koordynatorzy współpracy przygranicznej i regionalnej wzgl. współpracy międzyspołecznej i przygranicznej i w czasie dzisiejszych konsultacji międzyrządowych zaprezentowali jej pierwsze wyniki [s. 3].

Niemcy i Polska w Europie i na świecie – odpowiedzialność za bezpieczeństwo, stabilność i dobrobyt

Europa stoi dzisiaj przed największym od czasów zimnej wojny wyzwaniem w dziedzinie polityki bezpieczeństwa. 25 lat po wielkich, pokojowych przemianach politycznych na naszym kontynencie jesteśmy dziś konfrontowani z pogorszeniem sytuacji bezpieczeństwa zarówno w państwach sąsiadujących z nami na wschodzie, jak i na południu. Poprzez łamiącą prawo międzynarodowe aneksję Krymu oraz destabilizację Ukrainy Wschodniej został podważony europejski ład bezpieczeństwa. NATO zareagowało jednomyślnie i stanowczo: Niemcy i Polska wnoszą znaczący, wspólny wkład w proces adaptacyjny Sojuszu. Polega on na: nadaniu Wielonarodowemu Korpusowi Północno-Wschodniemu w Szczecinie (którego trzon stanowią Niemcy, Polska oraz Dania) nowej, ambitniejszej roli regionalnej kwatery głównej wysokiej gotowości o specjalnym profilu w zakresie obrony kolektywnej; wzmocnionych ćwiczeniach w Europie Północno-Wschodniej oraz przejęciu funkcji tzw. państwa ramowego dla nowych sił sojuszniczych szybkiego reagowania VJTF, tzw. szpicy. Niemcy będą dowodziły szpicą w roku 2019, Polska rok później. Ze szczytu NATO, który odbędzie się w przyszłym miesiącu w Warszawie, wysłany zostanie sygnał stanowczości i jedności, a także gotowości do dialogu. Opowiemy się za wiarygodną obroną i odstraszaniem poprzez wzmocnioną wysuniętą obecność wojskową oraz za konstruktywnym dialogiem z Rosją w ramach organizacji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo na naszym kontynencie, w tym w ramach Rady NATO-Rosja. Polska i Niemcy wspierają również tzw. koncepcję „NATO 360°” oraz ukierunkowane na potrzeby wzmocnienia państw partnerskich, tak by mogły one same lepiej troszczyć się o swoje bezpieczeństwo [s. 3].

Unia Europejska jest dziś skonfrontowana z szeregiem bezprecedensowych wyzwań dla swojego bezpieczeństwa. Jesteśmy zgodni, że aby skutecznie stawić im czoła, niezbędne jest wspólne zdeterminowane zaangażowanie Unii i jej państw członkowskich tak we wschodnim, jak i w południowym wymiarze sąsiedztwa. Skala wyzwań, z którymi musimy się zmierzyć wymaga wspólnego działania z innymi aktorami. Współpraca między Unią Europejską i NATO, ale także współdziałanie z Organizacją Narodów Zjednoczonych, OBWE, Radą Europy, Unią Afry-

kańską oraz państwami trzecimi, zwłaszcza wschodnimi i południowymi sąsiadami Unii, będzie głównym elementem kompleksowego i skoordynowanego zaangażowania Unii Europejskiej na rzecz bezpiecznego i stabilnego sąsiedztwa. Polska i Niemcy będą podejmować działania, aby Europa stawiała skutecznie czoła wyzwaniom w zakresie bezpieczeństwa ze wschodu i południa, wykorzystując wszechstronną gamę instrumentów będących w dyspozycji Unii Europejskiej oraz współpracując z partnerami [s. 4].

Potwierdzamy nasze zaangażowanie na rzecz umocnienia i rozwijania Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony Unii Europejskiej (WPBiO) – w myśl wspólnych postanowień Rady Europejskiej z grudnia 2013 roku oraz z czerwca 2015 roku, oraz zgodnie ze wspólnym pismem ministrów spraw zagranicznych i obrony Francji, Niemiec i Polski skierowanym do Wysokiej Przedstawiciel z 30 marca 2015 roku. Kontynuujemy zaangażowanie na rzecz skutecznej, bardziej widocznej i zdolnej do realizacji wytyczonych zadań Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, oraz w tym celu dalszego rozwoju zarówno cywilnych, jak i wojskowych zdolności [s. 4].

Zjawiska terroryzmu i destabilizacja sąsiedztwa stawiają Europę w obliczu ogromnych wyzwań związanych z usuwaniem ich przyczyn, osiąganiem stabilności i zrównoważonego rozwoju. Polska i Niemcy będą się do tego przyczyniać zarówno poprzez aktywny udział w Globalnej Koalicji do walki z Daesh, jak też projekty pomocy humanitarnej i rozwojowej. Szczególną troskę kierujemy w stronę naszych południowych sąsiadów. Jak długo panować tam będą wojna i przemoc, tak długo będą one źródłem nieuregulowanych ruchów migracyjnych i związanego z tym cierpienia ludzi. Będziemy zatem nadal wytrwale pracować nad tym, by zakończyć wojnę domową w Syrii oraz ustabilizować sytuację w Libii, tak aby cierpienia ludności cywilnej mogły się skończyć. Za celową uważamy również kontynuację zainicjowanych latem ubiegłego roku bilateralnych konsultacji nt. aktualnej sytuacji w Afryce Północnej i na Bliskim Wschodzie [s. 4].

Kryzys uchodźczy pozostaje jednym z najważniejszych wyzwań dla Europy. Jesteśmy zgodni co do tego, że w tej zasadniczej kwestii Europa nie może dać się podzielić. Dojście do porozumienia z Turcją oraz prace nad utworzeniem Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej uważamy za istotne kroki. Równie istotne jest wzmocnienie zewnętrznego wymiaru polityki migracyjnej. Mając na uwadze, że prawdziwe przyczyny migracji leżą poza UE, zasadniczo przyjmujemy z zadowoleniem propozycje przedstawione w tym zakresie w Komunikacie Komisji ws. ustanowienia Nowych Ram Partnerstwa z krajami trzecimi w ramach Europejskiego Programu na rzecz Migracji z dn. 7 czerwca 2016 r. Dołożymy ze swej strony wszelkich starań, by wnieść wkład na realizację tych zamierzeń [s. 5].

Ważnym elementem relacji polsko-niemieckich pozostaje kształtowanie aktywnej europejskiej polityki wschodniej. Polska i Niemcy angażują się na rzecz kontynuacji intensywnego dialogu z krajami Partnerstwa Wschodniego. Naszym celem jest wypracowanie instrumentów współdziałania w obszarze wschodniego sąsiedztwa zarówno w odniesieniu do państw stowarzyszonych z Unią Europejską – Gruzją, Mołdawią i Ukrainą, jak również wobec krajów, które poszukują odmiennej drogi dla intensyfikacji współpracy z UE – Armenii, Azerbejdżanu i Białorusi. Wspólnym priorytetem Polski i Niemiec w tym zakresie pozostaje zapewnienie stabilności, bezpieczeństwa i dobrobytu w Europie oraz stworzenie dogodnych warunków dla rozwoju wielowymiarowej współpracy z naszymi wschodnimi partnerami. Obejmuje ona nie tylko współpracę gospodarczą i inwestycyjną, lecz także m. in. takie dziedziny jak: energia, ochrona środowiska, młodzież, oświata i badania naukowe, a także dalsze ułatwianie wzajemnych kontaktów międzyludzkich [s. 5].

Polska i Niemcy są zgodni co do tego, że utrzymanie jedności Unii Europejskiej ma kluczowe znaczenie zwłaszcza dla zażegnania konfliktu w Ukrainie Wschodniej, którego trwałe rozwiązanie musi być oparte na pełnym wykonaniu zobowiązań wynikających z porozumień mińskich, przestrzeganiu zasad prawa międzynarodowego oraz poszanowaniu suwerenności i integralności terytorialnej Ukrainy. Poszukując możliwości dla prowadzenia pragmatycznego dialogu ze stroną rosyjską, opowiadamy się również za poszanowaniem integralności terytorialnej Gruzji i Republiki Mołdawii. W tym kontekście Polska i Niemcy będą podejmować wspólne wysiłki na rzecz wypracowania konstruktywnych relacji z Rosją, którą traktujemy jako znaczącego uczestnika stosunków międzynarodowych.

Jesteśmy zgodni co do tego, że UE powinna koncentrować swoje wysiłki na działaniach przynoszących korzyści obywatelom i przedsiębiorcom we wszystkich państwach członkowskich UE. Będziemy zatem popierać realizowanie agendy pro-wzrostowej i podejmowanie inicjatyw na rzecz pogłębiania rynku wewnętrznego, w tym realizacji jego podstawowych swobód i eliminacji barier, które ograniczają korzyści płynące z rynku wewnętrznego. Będziemy również wspólnie pracować na rzecz wspierania innowacyjności gospodarki unijnej, szczególnie w kontekście inicjatyw służących budowie Jednolitego Rynku Cyfrowego [s. 5–6].

Wyrażamy przekonanie, że obchodzona obecnie 25. rocznica podpisania Traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy będzie dla stosunków polsko-niemieckich źródłem nowych, skierowanych na przyszłość impulsów i inspiracji, co przyczyni się do umocnienia naszego partnerstwa [s. 6].

STUDIA

CZ. 1: WYZWANIA WSPÓŁPRACY POLSKO-NIEMIECKIEJ

Aleksandra Trzcielińska-Polus

**EWOLUCJA ROLI MNIEJSZOŚCI NIEMIECKIEJ
W POLSCE ORAZ POŁONII W NIEMCZECH
W STOSUNKACH POLSKO-NIEMIECKICH
POD KONIEC XX I NA POCZĄTKU XXI W.**

Wprowadzenie

Mniejszości narodowe i etniczne stanowią według zgodnej opinii polityków i politologów ważną determinantę stosunków międzynarodowych, przede wszystkim w relacjach dwustronnych. Mniejszości te mogą być zarówno czynnikiem spajającym – pełnić funkcję pomostu (*Brückenfunktion*), jak i przyczyną sporów oraz konfliktów (*Konfliktherd*) pomiędzy państwem pochodzenia a państwem zamieszkania członków mniejszości. Mogą wzbogacać państwo/region zamieszkania, ale też niekiedy stawać się powodem wewnętrznych zadrażeń – w kontaktach mniejszości z większością.

Jednym z celów polityki zagranicznej każdego państwa jest ochrona i wsparcie rodzimych mniejszości narodowych mieszkających na terytorium innych państw. Takie zadanie zostało również sformułowane przez Krzysztofa Skubiszewskiego jako jeden z dziewięciu priorytetów nowej polskiej polityki zagranicznej po 1989 r.¹ Do koordynacji polityki wobec wychodźstwa powołana została wówczas

¹ Sejmowe exposé ministra spraw zagranicznych RP Krzysztofa Skubiszewskiego (Warszawa, 26 kwietnia 1990 r.), http://www.cvce.eu/obj/sejmowe_expose_ministra_spraw_zagranicz-

przy Prezesie Rady Ministrów Międzyresortowa Komisja ds. Polonii i Emigracji². Polityka ta była, z większym lub mniejszym sukcesem, realizowana przez kolejne rządy³. W sferze deklaratywnej postulat opieki nad Polonią był elementem podkreślanym w założeniach polityki zagranicznej każdego polskiego rządu powstałego po 1989 r. Przykładowo minister Stefan Meller w exposé sejmowym w 2006 r. zapowiadał: „konsekwentnie będziemy udzielać pomocy Polonii oraz mniejszościom polskim za granicą, zwłaszcza w kultywowaniu polskości i języka polskiego”⁴, a minister Radosław Sikorski, prezentując 8 kwietnia 2010 r. w Sejmie RP założenia polskiej polityki zagranicznej, zapewniał: „Pomoc naszym rodakom za granicą w kultywowaniu ich przywiązania do polskiej tradycji i kultury oraz obrona ich praw jest jednym z naszych najważniejszych zadań”⁵. Omawiając stosunki z RFN, stwierdził: „W ramach przeglądu realizacji traktatu polsko-niemieckiego szukać też będziemy lepszych sposobów realizacji praw mniejszości polskiej [podkr. – A.T.-P.] w Niemczech i nauczania języka polskiego”⁶.

Skomplikowaną sytuację Polonii niemieckiej potwierdza choćby to, że problem realizacji jej praw i potrzeb stawiany był w exposé ministra spraw zagranicznych Radosława Sikorskiego w jednym rządzie z arcytrudnym położeniem mniejszości polskiej na Białorusi oraz na Litwie⁷. Były konsul generalny Republiki Federalnej Niemiec we Wrocławiu, Helmut Schöps, w kontekście podsumowania piętnastu lat realizacji zapisów Traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy stwierdził jednoznacznie, że: „stanowisko rządu niemieckiego wobec mniejszości niemieckiej w Polsce jest elementem polityki Republiki Federalnej Niemiec wobec Polski. Można również powiedzieć, że to stanowisko jest częścią bilateralnych

ných_rp_krzysztofa_skubiszewskiego_warszawa_26_kwietnia_1990_r-pl-6a0b3b70-0545-43ce-be95-59e1c0cd825c.html [dostęp: 7.04.2016].

² K. Skubiszewski, Polityka zagraniczna Rzeczypospolitej Polskiej w roku 1991. Exposé przedstawione na 65. posiedzeniu Sejmu RP, 27.06.1991, <https://www.msz.gov.pl/resource/1daadebd-a66f-4159-ac9e-2b4d1cd9773d:JCR> [dostęp: 7.04.2016].

³ Pieczę nad Polonią i Polakami za granicą sprawował od 1989 do 2012 r. Senat RP. W latach 2012–2015 środki z budżetu państwa przeznaczone na finansowanie działalności Polonii przeniesione zostały do Ministerstwa Spraw Zagranicznych. W 2016 r. opieka nad Polonią ponownie stała się domeną Senatu.

⁴ S. Meller, Informacja Ministra Spraw Zagranicznych o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2006 r., przedstawiona na 10. posiedzeniu Sejmu RP V kadencji, 15.02.2006, <https://www.msz.gov.pl/resource/a9903f58-dbb-4bc0-ba49-ee81c688d690:JCR> [dostęp: 8.04.2016].

⁵ Informacja Ministra Spraw Zagranicznych o założeniach polskiej polityki zagranicznej w 2010 roku, http://msz.gov.pl/pl/aktualnosci/wiadomosci/aktualnosc_34836 [dostęp: 8.04.2016].

⁶ *Ibidem*.

⁷ Por. np.: Informacja Ministra Spraw Zagranicznych na temat polityki zagranicznej RP w 2008 r., <https://www.msz.gov.pl/resource/8fc5ad37-d4b5-4938-bdd7-359993e000dc:JCR>; Informacja Ministra Spraw Zagranicznych Radosława Sikorskiego na temat polskiej polityki zagranicznej w 2009 r., https://www.msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/priorytety_polityki_zagr_2012_2016/expose2/expose_2009/?printMode=true [dostęp: 8.04.2016].

stosunków polsko-niemieckich”⁸. Zmarły w 2016 r. wieloletni minister spraw zagranicznych Niemiec, Hans-Dietrich Genscher, napisał w swoich wspomnieniach, że „formalne uznanie praw mniejszości niemieckiej w Polsce podkreślało jakością zmianę w stosunkach polsko-niemieckich po 1989 r.”⁹.

Zarówno mniejszość niemiecka w Polsce, jak i Polonia w Niemczech stanowią bezsprzecznie – obok historii, położenia geograficznego oraz wspólnego członkostwa RP i RFN w UE i NATO – jedną z ważniejszych determinant relacji między oboma państwami. W języku dyplomacji obie grupy nazywane są „naturalnymi pomostami”¹⁰ wnoszącymi cenny i konstruktywny wkład do życia społeczeństw Polski i Niemiec, „zwornikami” oraz ważnymi ogniwami w łańcuchu łączącym oba państwa. Te pozytywne określenia stwarzają iluzję, że nie stanowią one kwestii spornej. Tymczasem zarówno w przeszłości, jak i obecnie budzą wiele emocji oraz są przyczyną animozji w stosunkach polsko-niemieckich. Przedmiotem kontrowersji jest, z jednej strony, ich status – nierównoważność zastosowanej w Traktacie o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy terminologii, a konkretnie brak określenia „mniejszość polska” w odniesieniu do Polonii w Niemczech, co jest konsekwencją nieuznawania Polaków przez stronę niemiecką za mniejszość narodową. Z drugiej strony, istnieją rozbieżności poglądów na temat stanu realizacji praw obu grup zapisanych w tymże dokumencie (szczególnie praw Polonii w Niemczech), w tym m.in. nieadekwatnych w stosunku do potrzeb środków finansowych przekazywanych na ich działalność przez oba państwa, a także niesatysfakcjonujących warunków stwarzanych do pielęgnowania oraz rozwoju ojczystego języka i kultury.

Polska i Niemcy są sygnatariuszami podstawowych dokumentów międzynarodowych odnoszących się do praw mniejszości narodowych (przede wszystkim europejskiej Konwencji Ramowej o ochronie mniejszości narodowych oraz Europejskiej karty języków regionalnych lub mniejszościowych)¹¹. Jednak Niemcy, w związku z brakiem w konwencji definicji mniejszości narodowej¹², zastrzegły

⁸ H. Schöps, *Stanowisko rządu Republiki Federalnej Niemiec wobec mniejszości niemieckiej w Polsce do 2005 r.*, [w:] *Między Polską a Niemcami. Śląsk – pogranicze czy region pomostu. Wczoraj – dziś – jutro: X Seminarium Śląskie. Kamień Śląski 2005. Polska – Śląsk – Niemcy. Współpraca Polaków i Niemców wobec nowych wyzwań: XI Seminarium Śląskie. Kamień Śląski 2006. Publikacja pokonferencyjna (wybór tekstów)*, Gliwice–Opole 2007, s. 73.

⁹ H.D. Genscher, *Erinnerungen*, Berlin 1995, s. 973.

¹⁰ Por. np. art. 2 Traktatu między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy, czy rezolucję Bundestagu z 1998 r. (Drucksache 13/10845) pt. *Vertriebene, Aussiedler und deutsche Minderheiten sind eine Brücke zwischen den Deutschen und ihren östlichen Nachbarn*.

¹¹ W Niemczech Konwencja ramowa została ratyfikowana 10.09.1997 r., a ratyfikacja Europejskiej karty języków regionalnych lub mniejszościowych nastąpiła 16.09.1998 r. W Polsce Konwencję ramową podpisano w 1995 r., a ratyfikowano w 2000 r., zaś Europejską kartę języków regionalnych lub mniejszościowych Polska ratyfikowała 12.02.2009 r.

¹² W prawie międzynarodowym nie ma definicji mniejszości narodowej oraz katalogu praw i instrumentów służących do jej obrony.

sobie w toku procesu ratyfikacyjnego, że jej zapisy odnoszą się wyłącznie do posiadających obywatelstwo niemieckie członków uznanych w RFN czterech mniejszości (*anerkannte Minderheiten*). Za mniejszości narodowe uznane są zamieszkujące od pokoleń na terenie Niemiec (na obszarach tradycyjnego osadnictwa) grupy Duńczyków, Serbołużyczan, Fryzów oraz Sinti i Roma¹³. W przypadku Sinti i Romów status mniejszości został im przyznany jako ofiarom prześladowań nazistowskich z przyczyn rasistowskich, uznanych za ludobójstwo¹⁴. W tym kontekście rodzi się jednak pytanie: czy w wyniku zastosowania tego samego kryterium podobnego statusu nie powinni uzyskać Żydzi i przedstawiciele innych narodowości, wobec których także realizowana była w czasach nazizmu polityka eksterminacji?

Rys historyczny

Polacy zaczęli masowo emigrować do Niemiec w drugiej połowie XIX w. Przybywali przede wszystkim z Wielkopolski, Pomorza i Śląska w poszukiwaniu lepszych warunków życia. O tym, że stanowili znaczącą grupę narodowościową, świadczy fakt, iż od 1848 r. Polacy reprezentowani byli w pruskim Landtagu, a od 1871 r. mieli swoich przedstawicieli w Parlamencie Rzeszy (Reichstagu)¹⁵. W 1914 r. w środkowych i zachodnich regionach Niemiec (głównie w Westfalii i Nadrenii oraz w rejonie Hanoweru i Berlina) mieszkało ich ok. 750 tys.¹⁶. W Republice Weimarskiej Polacy mieli status mniejszości narodowej. Został on im odebrany na mocy rozporządzenia Rady Ministrów na Rzecz Obrony Rzeszy (podpisanego przez Hermanna Göringa) z 27 lutego 1940 r. Jednocześnie rozwiązane zostały wszystkie polskie związki (przede wszystkim powstały w 1922 r. w Berlinie Związek Polaków w Niemczech) i stowarzyszenia (kościelne, kulturalne, ekonomiczne, oświatowe, zawodowe, gimnastyczne, kobiece, młodzieżowe i inne). Ich mienie skonfiskowano, a ok. 2 tys. działaczy osadzono w więzieniach i obozach koncentracyjnych, gdzie wielu z nich straciło życie. Po wojnie Polakom w Niemczech statusu mniejszości narodowej nie przywrócono. W następstwie roszczeń rewindykacyjnych składanych przez odrodzony w 1946 r. Związek Polaków w Niemczech udało się odzyskać niewielką część majątku polonijnego, albowiem sądy żądały udokumentowania strat materialnych, co po zniszczeniach w czasie wojny było

¹³ G. Janusz, *Mniejszości narodowe w Niemczech*, [w:] *Być Polakiem w Niemczech*, red. A. Wolff-Powęska, E. Schulz, Poznań 2000, s. 103.

¹⁴ 17.03.1982 r. rząd RFN uznał w specjalnym oświadczeniu, że przestępstwa narodowosocjalistycznej dyktatury popełnione wobec Sinti i Roma uznać należy za ludobójstwo. Por. Rede von Bundestagspräsident Prof. Dr. Norbert Lammert zum „Gedenktag für die Opfer des Nationalsozialismus” am 27. Januar 2011, <http://www.bundestag.de/bundestag/praesidium/rede/2011/002/249684> [dostęp: 9.04.2016].

¹⁵ G. Ziętkiewicz, *Polen in Berlin. Geschichte und Gegenwart / Polacy w Berlinie. Historia i dzień dzisiejszy*, Berlin 1994, s. 23.

¹⁶ *Księga jubileuszowa Duszpasterstwa Polskiego w Niemczech*, red. ks. F. Mrowiec, Würzburg 1995, s. 21.

trudne, a nierzadko wręcz niemożliwe. Nie wypłacono także odszkodowań polonijnym ofiarom nazistowskiego terroru¹⁷.

Powstanie w 1949 r. dwóch państw niemieckich, o różnych ustrojach i ustawodawstwach, przyniosło odmienne warunki życia i rozwoju dla rozsianych po terytorium całych Niemiec Polaków. W Niemczech Zachodnich, gdzie skupiska zarówno wcześniejszej emigracji zarobkowej, jak i Polaków przybyłych (najczęściej wywiezionych przymusowo) w czasie wojny i pozostałych po zakończeniu działań zbrojnych w zachodnich strefach okupacyjnych (w tym także tzw. dipisów) były większe liczebnie niż grupy Polaków w Niemczech Wschodnich, zaczęło działać duszpasterstwo polonijne oraz polskie organizacje i stowarzyszenia. W Niemieckiej Republice Demokratycznej ludność polska oficjalnie nie istniała (tzn. nie była uznana) jako wyodrębniona grupa narodowościowa. Po zawarciu układu zgorzeleckiego z 1950 r. obie strony (NRD i PRL) uzgodniły wzajemne nieeksponowanie problemów mniejszości etnicznych¹⁸.

Polonia w Niemczech po zjednoczeniu RFN i NRD stanowiła grupę ze wszech miar niejednorodną. Trudna do określenia była i jest także jej liczebność. Obecnie najczęściej mowa jest o 1,5–2,0 mln osób¹⁹ żyjących w Niemczech i posiadających polskie korzenie (w niemieckiej nomenklaturze używa się określenia: „osoby z migracją w tle” – *mit Migrationshintergrund*). Znaczącą część tej około dwumilionowej społeczności stanowią tzw. *Aussiedlerzy* i *Spätaussiedlerzy*, czyli osoby, które wyjechały z Polski do Niemiec, powołując się na swoje niemieckie pochodzenie i poczucie przynależności do narodu niemieckiego. Ogromne zróżnicowanie Polonii jest pochodną czasu migracji, przyczyn wyjazdu z Polski, statusu prawnego (w tym przede wszystkim posiadanego obywatelstwa), społecznego i ekonomicznego, poczucia tożsamości narodowej i łączności z krajem rodzinnym, miejsca zamieszkania na terytorium Niemiec („stare” czy „nowe” landy), zaangażowania w życie organizacji polonijnych i wielu innych cech. W związku z tym, oprócz terminu „Polonia” czy „Polactwo”, stosowane są wobec tej grupy różne inne określenia, np.: „polska mniejszość narodowa”, „polska grupa narodowa”, „polska grupa etniczna”, „grupa polska w Niemczech”, „grupa/mniejszość polskojęzyczna”, „polska diaspora”²⁰. Nie są one synonimami. Każde ma inną wartość znaczeniową, niesie odmienny ładunek emocjonalny

¹⁷ J. Sandorski, *Problem Polonii niemieckiej w zjednoczonych Niemczech – aspekty historyczne, polityczne i prawnomiedzynarodowe*, [w:] *Przełom i wyzwanie. XX lat polsko-niemieckiego Traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy 1991–2011*, red. W.M. Góralski, Warszawa 2011, s. 639–641.

¹⁸ A. Trzcielińska-Polus, *Polacy w Niemczech Wschodnich*, [w:] *Być Polakiem...*, s. 256.

¹⁹ Stanowisko Polonii Niemieckiej na obrady Okrągłego Stołu poświęcone podsumowaniu realizacji zapisów polsko-niemieckiego Traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy z 1991 r., Warszawa, 3 listopada 2010 r., s. 5, <http://konwent.de/images/stories/stanowisko%20polonii.pdf> [dostęp: 20.04.2016].

²⁰ W. Lesiuk, A. Trzcielińska-Polus, *Wokół definicji przedmiotu badań*, [w:] *Być Polakiem...*, s. 146.

(barwę uczuciową) i akcentuje inny aspekt prawny. W niniejszym tekście przyjęto termin Polonia (rzadziej: grupa polska), choć i on nie oddaje w pełni swoistości i zróżnicowania omawianej grupy.

Postrzeganie Polaków/Polonii przez społeczeństwo niemieckie na przełomie wieków XX i XXI charakteryzują tytuły niektórych opracowań opublikowanych w RFN: „My niewidoczni”²¹, „Niewidoczna mniejszość”²², „Na co dzień nadal dobrze zamaskowani”²³. Niemieccy autorzy wyrażają w nich pogląd, że w wyniku stosowanej przez emigrantów z Polski przez wiele lat strategii dostosowawczej do wymogów i warunków panujących zarówno w RFN, jak i w NRD, Polacy w życiu codziennym zintegrowali się ze społeczeństwem autochtonicznym i nie wyróżniali/wyróżniają się spośród Niemców²⁴. Jeden z bohaterów artykułu stwierdza, że Polacy, jak kameleony, nauczyli się ukrywać w społeczeństwie niemieckim²⁵. Czy ta dobrowolna asymilacja, dotycząca znaczącej części emigrantów z Polski w Niemczech, jest równoznaczna z brakiem woli pielęgnowania i zachowania swej odrębności? Mona Jaeger jest zdania, że zasada „oby tylko nie zwracać na siebie uwagi”, którą dotąd kierowali się Polacy, ulega w ostatnich latach zmianie²⁶.

Władze PRL kwestii praw Polonii w Niemczech nie podnosiły, w związku z czym za uzasadniony uznać należy pogląd Jerzego Giedroycia, że był to problem bardzo zaniedbany²⁷. Utrzymywano kontakty jedynie z tymi organizacjami polonijnymi, które uznawały legalność władz komunistycznych w Polsce – np. ze Związkiem Polaków „Zgoda”, powstałym w połowie lat 50. XX w. po rozłamie w reaktywowanym po wojnie Związku Polaków w Niemczech.

W odniesieniu do Niemców w Polsce stwierdzić należy, że żyli tu od najdawniejszych czasów (por. średniowieczny *Ostsiedlung*). Po powstaniu II Rzeczypospolitej prawa Niemców w Polsce i Polaków w Niemczech regulowała zawarta w 1922 r. w Genewie konwencja górnoląska. W okresie międzywojennym w skład społeczeństwa II RP wchodziły liczne mniejszości narodowe, w tym także czwarta pod względem liczebności (po ukraińskiej, żydowskiej, i biało-

²¹ P.O. Loew, *Wir Unsichtbaren. Geschichte der Polen in Deutschland*, München 2014.

²² *Ibidem*, s. 231.

²³ A. Papenbrock, *Im Alltag noch immer gut getarnt*, „Märkische Oderzeitung”, 23.06.2000.

²⁴ Wniosek, że Polonia w Niemczech stanowi na tle innych narodowości „niewidoczną grupę”, znalazł się także w ekspertyzie „Między dwoma światami”, opublikowanej w RFN w styczniu 2009 r. przez Instytut Stosunków Zagranicznych, wykonanej na zlecenie pełnomocnika rządu niemieckiego ds. kultury i mediów. Por. S. Nagel, *Zwischen zwei Welten. Kulturelle Strukturen der polnischsprachigen Bevölkerung in Deutschland – Analyse und Empfehlungen*, Stuttgart 2009.

²⁵ E. Smechowski, *Ich bin wer, den du nicht siehst. Die unsichtbaren Polen*, „taz”, 22.06.2015.

²⁶ M. Jaeger, *Die unsichtbaren Nachbarn. Polnische Einwanderer*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 21.05.2015, <http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/polen-in-deutschland-die-unsichtbaren-nachbarn-13599176.html> [dostęp: 7.04.2016].

²⁷ H. Mrowka, *Zmiany położenia Polaków w Niemczech po podpisaniu traktatu*, [w:] *Polacy i Niemcy. Placszczyzny i drogi normalizacji. Bilans pierwszego pięciolecia*, red. M. Lis, A. Trzciełńska-Polus, Opole 1997, s. 43.

ruskiej) mniejszość niemiecka. W 1931 r. szacowano ją na ok. 750 tys. osób. W okresie nazizmu mniejszość niemiecka została wykorzystana do eskalacji napięć w stosunkach z Polską (m.in. do prowokacji, jak to miało miejsce np. w upomorowanym ataku na radiostację w Gliwicach). Po II wojnie światowej, kiedy granica Polski została przesunięta na zachód wzdłuż linii Odry i Nysy Łużyckiej, postanowiono o wysiedleniu wszystkich Niemców z przyznanych Polsce ziem zachodnich i północnych oraz o budowie jednolitego pod względem narodowym państwa, w którym nie będzie mniejszości narodowych²⁸. Jak szacuje Piotr Madajczyk, z ok. 4,5 mln Niemców pozostałych na powojennych ziemiach polskich, po wysiedleniach i procesie weryfikacji narodowościowej zamieszkiwało w Polsce około miliona osób pochodzenia niemieckiego. Ich status był zróżnicowany. Większość Niemców była objęta przymusową pracą (m.in. w obozach pracy). Część stanowili tzw. uznani Niemcy (szczególnie wykwalifikowani pracownicy zatrudnieni w przemyśle wydobywczym, metalurgicznym i energetycznym), którzy po wojnie mieszkali głównie na Dolnym Śląsku. Nie posiadali oni polskiego obywatelstwa (niektórzy nigdy go nie przyjęli). Znacząca grupa osób została zweryfikowana jako Polacy, chociaż – jak przyznają historycy – podczas weryfikacji popełniono wiele błędów i nadużyć. Procesowi weryfikacji towarzyszyła akcja odniemczania (zakazu używania języka niemieckiego i usuwania niemieckich śladów materialnych) oraz polonizacji. Liczbę Niemców pozostałych w Polsce zaniżano (w 1949 r. określono ją na niecałe 90 tys.)²⁹, a w latach 80. mowa była już zaledwie o 2 tys. osób. Od lat 50. do końca lat 80. trwały wyjazdy tzw. *Aussiedlerów*, przede wszystkim w ramach tzw. akcji łączenia rodzin. Ogółem, według danych zachodnioniemieckich, w latach 1950–1990 wyjechało z Polski do RFN w tym charakterze ponad 1,38 mln osób³⁰.

Władze PRL prowadziły, jak stwierdzono powyżej, politykę mającą na celu ukształtowanie homogenicznego pod względem narodowym społeczeństwa polskiego. Była to polityka dyskryminacji osób niepolskiej narodowości, wroga wobec wszystkich mniejszości narodowych. Dlatego też do 1989 r. nieuznawana w powojennej Polsce mniejszość niemiecka stanowiła problem i obciążenie przede wszystkim stosunków polsko-zachodnioniemieckich. Niemcy Zachodnie konsekwentnie domagały się od Polski uznania, że Niemcy w Polsce żyją i powinni mieć prawo do tworzenia własnych organizacji, pielęgnowania języka i kultury niemieckiej³¹.

²⁸ P. Madajczyk, *Niemcy polscy 1944–1989*, Warszawa 2001, s. 17–18.

²⁹ *Ibidem*, s. 69.

³⁰ J. Rogall, *Polen*, „Informationen zur politischen Bildung” 1991, Nr. 222: *Aussiedler*, s. 32.

³¹ W styczniu 1988 r. w Ambasadzie RFN w Warszawie spotkał się z przedstawicielami mniejszości niemieckiej minister spraw zagranicznych Hans-Dietrich Genscher. Por. R. Urban, *Mniejszość niemiecka w Polsce*, <http://www.polska-niemcy-interakcje.pl/articles/show/25> [dostęp: 16.04.2016].

Periodyzacja zmian w polityce wobec Niemców w Polsce i Polsce w Niemczech

Zasadnicza zmiana w podejściu władz do mniejszości narodowych i etnicznych w Polsce oraz Polaków rozsiansych poza granicami kraju nastąpiła, jak wspomniano, wraz z demokratyzacją życia w naszym kraju na przełomie lat 80. i 90. i procesem jednoczenia się Niemiec. W odniesieniu do kwestii praw Niemców w Polsce i Polsce w Niemczech przełom nastąpił w wyniku podpisania podczas wizyty w Polsce kanclerza Helmuta Kohla 14 listopada 1989 r. Wspólnego oświadczenia, w którym w punkcie 45 znalazł się zapis, że osobom „polskiego względnie niemieckiego pochodzenia” lub też przyznającym się do języka, kultury i tradycji drugiej strony umożliwione będzie w obydwu państwach zachowanie i rozwijanie ich tożsamości kulturowej oraz zakładanie własnych stowarzyszeń³².

Jeszcze dobitniej zmiana polityki w omawianej sprawie uwidoczniła się w toku negocjacji treści Traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy. Jak przyznał kanclerz H. Kohl, problem mniejszości niemieckiej w Polsce stanowił dla negocjatorów niemieckich centralną kwestię (*zentrales Anliegen*)³³. Nasuwa się w związku z tym pytanie: czy dla strony polskiej Polonia w Niemczech była równie ważnym tematem podczas rokowań dotyczących treści traktatu?

W Niemczech niejednokrotnie padały stwierdzenia, że jednym z barometrów stanu stosunków polsko-niemieckich będzie właśnie położenie mniejszości niemieckiej w Polsce³⁴. Dziś konsul RFN w Opolu, Sabine Haake, podsumowuje: „To było dobre 25 lat dla mniejszości [niemieckiej – przyp. A.T.-P.] – przy udziale obu państw, niemieckiego i polskiego”³⁵.

W ciągu minionego ćwierćwiecza – od zjednoczenia Niemiec, podpisania Traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy oraz oficjalnego uznania przez polskie władze istnienia mniejszości niemieckiej – rola i znaczenie zarówno Niemców w Polsce, jak i tzw. grupy polskiej w Niemczech ulegały zmianom. Były one pochodną stanu stosunków polsko-niemieckich, a determinantami zarówno ewolucyjnych przemian, jak i nagłych zwrotów w polityce wobec nich były: zmiany koalicji rządowych w Polsce i RFN, pogarszanie się sytuacji budżetowej Niemiec, reforma administracyjna w Polsce i wiele innych czynników. Okres tych 25 lat podzielić należy w związku z tym umownie na trzy subokresy:

- 1) 1990–1998,
- 2) 1998–2007,
- 3) 2007–2015.

³² *Wspólne oświadczenie premiera PRL Tadeusza Mazowieckiego i kanclerza RFN Helmuta Kohla z 14 listopada 1989 r.*, [w:] *Polacy i Niemcy. Płaszczyzny...*, s. 184–185.

³³ Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 12/39 vom 6.09.1991, s. 3246.

³⁴ Por. K. Grzybowska, *Exposé kanclerza Helmuta Kohla. Niemiecka mniejszość nie może być źródłem nowych konfliktów*, „Rzeczpospolita”, 27.11.1992.

³⁵ K. Ogiolda, *Trzeba dbać o skarb polsko-niemieckich stosunków*, „Nowa Trybuna Opolska”, dod. „Heimat”, 19.01.2016.

Lata 1990–1998 to dwie kadencje rządów koalicji CDU/CSU-FDP – od zjednoczenia Niemiec, traktatowego uznania polskiej granicy na Odrze i Nysie oraz instytucjonalizacji mniejszości niemieckiej w Polsce do rozpoczęcia przez Polskę negocjacji akcesyjnych z UE i przyjęcia przez Bundestag 28 maja 1998 r. uchwały „Wypędzeni, przesiedleńcy i mniejszości niemieckie pomostem między Niemcami a ich wschodnimi sąsiadami”, która zapoczątkowała znaczne pogorszenie stosunków polsko-niemieckich oraz tzw. wojnę na rezolucje³⁶. Okres ten nazywany bywa przez większość analityków czasem porozumienia i pojednania; strona polska nie podnosiła wówczas oficjalnie kwestii problematycznych i różnic interesów, aby nie niszczyć budowanego dialogu. Przez krytyków nazywany jest czasem „kiczu pojednania”, kiedy następowało „zamiatanie problemów pod dywan” i unikanie dyskusji o kontrowersyjnych kwestiach, w tym na temat Polonii w Niemczech. Mniejszość niemiecka w Polsce tymczasem korzystała w pełni z praw przysługujących jej na mocy traktatu.

Kancelarz H. Kohl w przemówieniu wygłoszonym w 1991 r. w Bundestagu, podczas debaty na temat ratyfikacji traktatów z Polską, dokonał wykładni głównych przesłań traktatu. Wśród jego pozytywnych efektów na miejscu pierwszym znalazło się uznanie mniejszości niemieckiej w Polsce i zagwarantowanie jej możliwości funkcjonowania oraz rozwoju w rodzinnych stronach³⁷. Dwa elementy tej kwestii wymagają podkreślenia:

- zapisy zawarte w artykułach 20–22 traktatu dotyczące praw mniejszości są zgodne z europejskimi i międzynarodowymi standardami prawnymi (Powszechną deklaracją praw człowieka ONZ oraz z Dokumentem spotkania kopenhaskiego KBWE z 29 czerwca 1990 r.). W Niemczech zwracano uwagę na wzorcowy charakter zapisów traktatowych (*vorbildhafte Regelung*) oraz wskazywano na nie jako wzorzec i dobry przykład (*Modell und gutes Beispiel*), który może zostać przejęty przez inne państwa³⁸;
- ta nowa sytuacja miała sprzyjać pozostawaniu członków mniejszości w rodzinnych stronach. Ten aspekt był ważny w związku ze zmianą/zaostreżeniem polityki Niemiec wobec potencjalnych imigrantów z Polski w charakterze *Aussiedlerów*.

Polscy negocjatorzy Traktatu o dobrym sąsiedztwie twierdzą, że strona niemiecka w toku rokowań nie wysuwała kontrowersyjnych żądań, wykraczających poza standardy międzynarodowe (a takie formułowane były przez Związek Wypędzonych³⁹). Wśród nich znajdowały się postulaty: uznania podwójnego obywatel-

³⁶ Deutscher Bundestag, Drucksache 13/10845 vom 27.05.1998. Sejm RP przyjął w odpowiedzi 3.07.1998 r. Oświadczenie w sprawie rezolucji Bundestagu, w którym dano wyraz obawom Polaków wywołanym niejednoznacznymi sformułowaniami zawartymi w dokumencie Bundestagu.

³⁷ J. Barcz, W.M. Góralski, *Traktat o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy: Koncepcja, zasadnicze regulacje i porozumienia towarzyszące*, [w:] *Przełom i wyzwanie...*, s. 292.

³⁸ Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll, 12/50 vom 17.10.1991, s. 4083.

³⁹ J. Barcz, *Polonia i mniejszość niemiecka: w sprawie dysparytetu pojęciowego w Traktacie RP–RFN z 17 czerwca 1991 r. Uwarunkowania negocjacyjne i konsekwencje prawne*, [w:] *Przełom i wyzwanie...*, s. 604.

stwa dla członków mniejszości, stworzenia niezależnego organu rozstrzygającego spory oraz daleko idącej autonomii Śląska jako głównego regionu zamieszanego przez Niemców. Natomiast Krzysztof Skubiszewski w wystąpieniu sejmowym z 7 czerwca 1991 r., a więc na dziesięć dni przed podpisaniem traktatu, stwierdził, że strona niemiecka domagała się większych praw dla mniejszości niemieckiej, ujawniając znajomość treści tajnego *aide mémoire* z 26 listopada 1990 r. skierowanego przez polski MSZ w sprawie praw i potrzeb mniejszości polskiej na Litwie⁴⁰.

W traktacie mamy do czynienia z dysparytetem pojęciowym w charakterystyce obu grup: z jednej strony zastosowano termin „mniejszość niemiecka”, a z drugiej – opis: „osoby w Republice Federalnej Niemiec, posiadające niemieckie obywatelstwo, które są polskiego pochodzenia albo przyznają się do języka, kultury lub tradycji polskiej”⁴¹. Wywołało to sporo emocji i niezadowolenia wśród członków grup polonijnych. Jan Barcz (jeden z negocjatorów traktatu) twierdzi, że nierównoważność zastosowanej terminologii była wynikiem heterogeniczności grupy osób pochodzenia polskiego zamieszkających w RFN (przede wszystkim zróżnicowania pod względem stanu prawnego, czyli posiadania obywatelstwa niemieckiego względnie jego braku)⁴². Ważne jest jednak, jego zdaniem, że w traktacie zapisano identyczne prawa dla obu grup oraz takie same obowiązki państw dotyczące ochrony i umożliwienia nauczania oraz popierania języka i kultury drugiego kraju, zapewnienia swobody wyrażania, zachowania i rozwijania tożsamości etnicznej, kulturalnej i religijnej przez obie grupy bez jakiegokolwiek próby asymilacji, oraz możliwość zakładania i utrzymywania własnych instytucji, organizacji lub stowarzyszeń.

Kancelerz H. Kohl we wspomnianym powyżej wystąpieniu w Bundestagu stwierdził ponadto, że kwestia mniejszości niemieckiej stanowi „przedmiot uzgodnionych konsultacji politycznych oraz dyplomatycznych i kiedy tylko będzie to konieczne, stanie na porządku obrad dorocznych spotkań szefów rządów”⁴³. Niemiecki parlament w swych uchwałach wielokrotnie wzywał rząd federalny, aby skutecznie reprezentował interesy Niemców w Polsce. Podkreślano konieczność udzielania różnorodnej pomocy i wsparcia mniejszości niemieckiej, których celem miało być utrzymanie i pielęgnowanie przez nią niemieckiego dziedzictwa kulturowego i wzmocnienie chęci pozostania w rodzinnych stronach. Do regionów, gdzie mieszka mniejszość niemiecka (szczególnie na Opolszczyznę, gdzie jest ona najliczniejsza) płynęły środki finansowe z budżetu federalnego. Przyjeżdżali i przyjeżdżają tu licznie Niemiec politycy, a członkowie mniejszości byli i są

⁴⁰ K. Skubiszewski, Informacja ministra spraw zagranicznych o traktacie polsko-niemieckim, [w:] Sprawozdanie stenograficzne z 62. posiedzenia Sejmu RP z 7.06.1991 r.

⁴¹ Osobom polskiego pochodzenia lub przyznającym się do języka, kultury lub tradycji polskiej nieposiadającym obywatelstwa niemieckiego strona niemiecka zagwarantowała możliwość skorzystania z praw zapisanych w artykułach 20 i 21 w listach ministrów spraw zagranicznych załączonych do traktatu.

⁴² J. Barcz, *op. cit.*, s. 605.

⁴³ Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 12/39 vom 6.09.1991, s. 3247.

zapraszani na spotkania z przedstawicielami różnych ugrupowań politycznych do Niemiec, Ambasady RFN i niemieckich konsulatów⁴⁴. Dodać należy, że w Opolu utworzono w 1992 r. wicekonsulat RFN (od 2008 r. – konsulat RFN), który udzielał i udziela wszechstronnej pomocy tej grupie, początkowo przede wszystkim w procesie starań o obywatelstwo niemieckie („fabryka paszportów”⁴⁵). Kiedy w 1999 r. – w ramach oszczędności – konsulat miał zostać zamknięty, mniejszość niemiecka zbierała wśród mieszkańców podpisy w jego obronie, a marszałek województwa Stanisław Jałowiecki i biskup Alfons Nossol interweniowali w tej sprawie w Berlinie. Kiedy w związku z projektem reformy administracyjnej w Polsce w 1998 r. to województwu opolskiemu groziła likwidacja i podział między Dolny i Górny Śląsk, w prasie niemieckiej ukazało się wiele artykułów w jego obronie⁴⁶. Gdyby reforma w planowanym kształcie została urzeczywistniona, wpływ mniejszości na politykę regionalną i lokalną zostałby osłabiony i nastąpiłaby znaczna jej marginalizacja.

W Polsce zostało wypracowane odpowiednie ustawodawstwo (na czele z Konstytucją RP z 1997 r.), gwarantujące wypełnienie przyjętych w traktacie zobowiązań. Mniejszość niemiecka po upodmiotowieniu się korzysta z przysługujących jej praw kulturalnych, oświatowych, językowych (dwujęzyczności), wyznaniowych oraz z prawa do udziału w życiu publicznym (przede wszystkim na poziomie regionalnym i lokalnym).

W Niemczech natomiast nie ma na szczeblu federacji regulacji prawnych dotyczących ochrony i praw mniejszości narodowych⁴⁷. Zapisy o tzw. uznanych mniejszościach znajdują się w konstytucjach landowych. Wykonanie zapisów traktatu utrudnia dodatkowo podział kompetencji między federację i kraje związkowe: oświata, szkolnictwo i prawo komunalne, czyli te dziedziny, którymi najbardziej zainteresowana jest Polonia, leżą w kompetencji landów. Problemem w procesie starań o dofinansowanie działalności Polonii była ogromna liczba organizacji – przy braku wspólnej reprezentacji. W 1992 r. na zjeździe w Dortmundzie powoła-

⁴⁴ Już w czasie wizyty kanclerza H. Kohla w Polsce w 1989 r. działacze tworzącej się mniejszości niemieckiej spotkali się z nim w Ambasadzie RFN w Warszawie. Por. *25 lat Towarzystwa Społeczno-Kulturalnego Niemców na Śląsku Opolskim na fotografiach/25 Jahre der Sozial-Kulturellen Gesellschaft der Deutschen im Oppelner Schlesien in Bildern*, Opole 2015, s. 7.

⁴⁵ K. Ogiolda, *Konsulat Niemiec w Opolu ma już 20 lat*, „Nowa Trybuna Opolska”, 22.06.2012, <http://www.nto.pl/magazyn/reportaz/art/4506947,konsulat-niemiec-w-opolu-ma-juz-20-lat,id,t.html> [dostęp: 8.04.2016].

⁴⁶ Por. np.: Mü., *Territoriale Neugliederungen nicht verboten*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 27.03.1998; M. Ludwig, *Angst und Zorn in der oberschlesischen Wojewodschaft Oppeln. Polen und Deutsche gegen eine Vereinigung mit Kattowitz. Umfassende Reform*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 27.03.1998; J. Lepiarz, „Wir Deutsche werden weiter diskriminiert”. *Umstrittene Gebietsreform in Polen: Minderheit fürchtet um ihren Einfluß*, „Rhein-Zeitung”, 7.02.1998; M. Zeslawski, *Aufstand in Schlesien*, „Focus”, 6.04.1998.

⁴⁷ W artykule 3 Ustawy zasadniczej widnieje zapis, że nikt nie może być pokrzywdzony lub uprzywilejowany, m.in. ze względu na pochodzenie, wyznanie, poglądy religijne lub polityczne.

no Kongres Polonii Niemieckiej, a w 1994 r. – Chrześcijańskie Centrum na rzecz Krzewienia Języka, Kultury i Tradycji Polskiej w Niemczech, ale żadne z nich nie zostało w pełni zaakceptowane jako przedstawiciel wszystkich organizacji.

Lata 1998–2007 to okres znacznego ochłodzenia w stosunkach polsko-niemieckich, czego kulminacja przypadła na czas, kiedy rządy w Polsce sprawowała koalicja PiS, Samoobrony i Ligi Polskich Rodzin (lata 2005–2007). W Niemczech do 2005 r. rządziła koalicja SPD–Zieloni. Przyczyn tego ochłodzenia było wiele (m.in. wspomniana rezolucja Bundestagu z 1998 r. i odpowiedź Sejmu RP z 3 lipca 1998 r., poparcie udzielone przez Polskę Stanom Zjednoczonym w sprawie agresji na Irak, sprzeciwu Polski zgłaszane wobec projektu konstytucji europejskiej, roszczenia odszkodowawcze ze strony Powiernictwa Pruskiego, a także inicjatywa powołania w Berlinie Centrum przeciwko Wypędzeniom) – jedną z nich było też większe niż dotąd zaangażowanie władz polskich w dochodzenie praw Polonii w Niemczech i oficjalne podnoszenie przez stronę polską braku efektywności realizacji postanowień traktatu po stronie niemieckiej – a nawet braku woli politycznej do ich wykonania.

Tymczasem w Polsce 6 stycznia 2005 r. przyjęto Ustawę o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym, w której gwarantuje się wypełnienie przez państwo zobowiązań międzynarodowych i dwustronnych dotyczących praw wszystkich mniejszości żyjących w Polsce, w tym mniejszości niemieckiej.

Polonia – dotąd niezwykle rozproszona w prawie 200 różnych organizacjach, pomiędzy którymi trwała raczej rywalizacja niż współpraca – powołała w 1998 r. Konwent Polskich Organizacji w Niemczech, który miał być strukturą reprezentującą tę grupę przede wszystkim wobec rządu niemieckiego, ale także polskiego. Po raz pierwszy Polacy w Niemczech „zaczęli mówić jednym głosem”. Jednakże wnioski organizacji polonijnych zarówno do władz federalnych, jak i landowych czy komunalnych o pomoc finansową oraz stworzenie możliwości nauczania języka polskiego były odrzucane lub realizowane w minimalnym zakresie.

W czerwcu 1999 r. Konwent skierował zarówno do władz RFN, jak i RP Memorandum Polaków w Niemczech. Wskazał w nim na asymetrię w realizacji postanowień traktatu i domagał się statusu mniejszości narodowej oraz wsparcia finansowego działalności organizacji polonijnych i ich mediów. Niestety, dokument ten nie przyniósł spodziewanych pozytywnych skutków.

Zmian nie przyniósł również Rządowy program współpracy z Polonią i Polakami za granicą, który został przyjęty w grudniu 2002 r. Czytamy w nim m.in., że nastąpi „intensyfikacja działań na rzecz uzyskania przez polską grupę etniczną statusu mniejszości narodowej w Niemczech”⁷⁴⁸ – jednak za tą zapowiedzią nie poszły konkretne działania.

⁴⁸ K. Rak, *Sytuacja polskiej mniejszości narodowej w Niemczech*, Warszawa 2010, s. 35.

Minister spraw zagranicznych Anna Fotyga zarzucała rządowi niemieckiemu, że asymiluje i dyskryminuje Polaków, a w swoim exposé 11 maja 2007 r. domagała się stanowczo realizacji praw członków Polonii w Niemczech:

liczymy, że głos Polski zostanie w tej mierze wysłuchany, bo konsekwencja w poruszaniu problemów bilateralnych, spraw odnoszących się do historii i do pozycji polskiej mniejszości w Niemczech, jest niezwykle istotna, i tu zachowamy konsekwencję. [...] Dążyć będziemy, aby Polacy w Niemczech korzystali z takich samych praw, jakie ma mniejszość niemiecka w naszym kraju⁴⁹.

Lata 2007–2015 to w Polsce okres dwóch kadencji rządów koalicji PO-PSL. Po wygranych przez Platformę Obywatelską wyborach spodziewano się poprawy relacji z Niemcami. W wielu dziedzinach istotnie doszło do intensyfikacji stosunków, a nawet zaczęto mówić, że stały się one tak dobre, jak nigdy dotąd. Natomiast w sprawie niewywiązywania się RFN ze zobowiązań traktatowych wobec Polonii nie było postępu, mimo iż w odpowiedzi na interpelację poselską Jana Kulasa z 11 czerwca 2008 r. podsekretarz stanu w MSZ Grażyna Bernatowicz stwierdziła:

Władze polskie prowadzą z niemieckimi partnerami stały dialog w powyższej sprawie. Zagadnienia polonijne stanowią stały element rozmów polskich polityków wysokiego szczebla z niemieckimi odpowiednikami⁵⁰.

Za przełomowy można uznać rok 2009. Tuż przed obchodami na Westerplatte 70. rocznicy wybuchu II wojny światowej, pełnomocnik Polonii adwokat Stefan Hambura wystosował do kanclerz Angeli Merkel list otwarty, w którym domagał się uchylenia przez rząd RFN i stwierdzenia nieważności rozporządzenia z 27 lutego 1940 r. dotyczącego rozwiązania organizacji mniejszości polskiej⁵¹. Odpowiedzi na list udzielił minister sprawiedliwości RFN, który stwierdził, że rozporządzenie to nie może być uchylone, gdyż z chwilą uchwalenia Ustawy zasadniczej w 1949 r. te ustawy reżimu nazistowskiego, które były sprzeczne z podstawowymi zasadami demokratycznego porządku konstytucyjnego RFN, utraciły ważność. Zgodnie z tym, rozporządzenie z 1940 r. (posiadające moc ustawy), jako sprzeczne z prawem do wolności stowarzyszeń oraz zasadą równości, automatycznie przestało w 1949 r. obowiązywać⁵².

⁴⁹ A. Fotyga, Informacja Ministra Spraw Zagranicznych o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2007 r., przedstawiona na 41. posiedzeniu Sejmu RP V kadencji, <https://www.msz.gov.pl/resource/a0e6bf27-f0b3-4864-83ad-18a425211525:JCR> [dostęp: 8.04.2016].

⁵⁰ Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych – z upoważnienia ministra – na interpelację nr 3574 w sprawie sytuacji i opieki państwa polskiego nad Polakami przebywającymi na terenie RFN, <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ6.nsf/main/2FC78902> [dostęp: 19.04.2016].

⁵¹ P. Cywiński, *Walka o symbole złączyła Polaków w Niemczech*, „Rzeczpospolita”, 25.08.2009, <http://www.rp.pl/artukul/353571-Walka-o-symbole-zlaczyla-Polakow-w-Niemczech-->.html [dostęp: 25.04.2016].

⁵² J. Sandorski, *op. cit.*, s. 645–646.

We wrześniu 2009 r. prezes Stowarzyszenia Wspólnota Polska Maciej Płażyński wysłał listy w sprawie praw Polonii w Niemczech zarówno do kanclerz Merkel, jak i do premiera Donalda Tuska. W tym samym miesiącu odbyło się posiedzenie sejmowej Komisji Łączności z Polakami za Granicą, podczas którego przyjęta została Opinia nr 22 w sprawie uzyskania przez Polaków w RFN statusu mniejszości narodowej. Przedstawiciel MSZ Maciej Szymański zadeklarował, że rząd podejmie starania o przywrócenie statusu mniejszości narodowej (co może być, jak zaznaczył, procesem długotrwałym), będzie zabiegać o zinventaryzowanie majątku polskich organizacji w III Rzeszy, a także opracuje strategię polityczną i prawną mającą na celu realizację roszczeń organizacji polonijnych⁵³.

10 grudnia 2009 r. minister spraw zagranicznych Radosław Sikorski, na zakończenie wizyty w Berlinie, przekazał swemu odpowiednikowi w rządzie niemieckim Guido Westerwellemu *aide-mémoire* na temat całokształtu stosunków polsko-niemieckich. W nocy podniesiony został m.in. problem przywrócenia Polonii w Niemczech statusu mniejszości. Podkreślone zostało też niedostateczne zaangażowanie władz niemieckich w proces zaspokajania potrzeb organizacji polonijnych w zakresie zachowania tożsamości, pielęgnowania kultury oraz nauczania języka polskiego jako ojczystego i obcego w ramach niemieckiego systemu edukacji i poza nim. Zwrócono uwagę na dużą dysproporcję w porównaniu do realizacji praw mniejszości niemieckiej w Polsce.

W efekcie strona niemiecka (konkretnie: wiceminister spraw wewnętrznych Christoph Bergner) zaprosiła do tzw. rozmów okrągłego stołu przedstawicieli ministerstw spraw wewnętrznych Polski i RFN oraz reprezentantów mniejszości niemieckiej w Polsce i Polonii niemieckiej. Pierwsze spotkanie odbyło się w lutym 2010 r., a drugie w listopadzie tegoż roku⁵⁴. W ramach trzech zespołów roboczych dyskutowano na temat: problemów prawno-historycznych i kwestii pamięci, nauki języka oraz finansowania mniejszości. O rozbieżności stanowisk stron świadczyło m.in. odwołanie trzeciej rundy rozmów w maju 2011 r., kiedy spodziewano się wydania wspólnego oświadczenia przed obchodami 20. rocznicy podpisania Traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy.

Polonia zorganizowała wówczas w Sejmie RP konferencję prasową, zarzucając obu rządów lekceważenie problemów Polaków żyjących w Niemczech i zapowiedziała nagłośnienie ich na płaszczyźnie europejskiej. Podczas konferencji przewodnicząca Klubu Poselskiego „Polska jest Najważniejsza” Joanna Kluzik-Rostkowska domagała się stworzenia w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych

⁵³ K. Rak, *op. cit.*, s. 38.

⁵⁴ W marcu 2010 r. podczas wspólnego posiedzenia Komisji Spraw Zagranicznych Sejmu RP i delegacji Komisji Spraw Zagranicznych Bundestagu także dyskutowano na temat realizacji praw Polonii i przedstawiono propozycje konkretnych rozwiązań, które miałyby przeciwdziałać asymetrii w nauczaniu języka mniejszości w Polsce i RFN.

RFN specjalnego departamentu, który zajmowałby się realizacją postanowień traktatu z 1991 r.⁵⁵

10 czerwca 2011 r. Bundestag przyjął rezolucję z okazji 20. rocznicy podpisania traktatu, w której po raz pierwszy wymieniona została mniejszość polska w Niemczech z okresu przed II wojną światową. Wyrażono życzenie, by uczczona została pamięć i dokonana rehabilitacja członków tejże mniejszości, prześladowanych i zamordowanych przez nazistów. Uznanie i potępienie przestępstw popełnionych w czasach narodowego socjalizmu na członkach mniejszości polskiej uznano podczas debaty za efekt realizacji postanowień traktatu i nowego podejścia do historii obu narodów. W rezolucji zapowiedziano utworzenie Centrum Dokumentacji Kultury i Historii Polaków w Niemczech oraz biura dla niemieckiej Polonii z siedzibą w Berlinie. Podkreślono potrzebę wsparcia nauczania języka polskiego i stworzenia możliwości rozwoju tożsamości kulturalnej osób polskiego pochodzenia w Niemczech⁵⁶.

12 czerwca 2011 r. (pięć dni przed 20. rocznicą podpisania traktatu) przyjęto Wspólne Oświadczenie Okrągłego Stołu w sprawie wspierania niemieckiej mniejszości w Polsce i obywateli niemieckich polskiego pochodzenia i Polaków w Niemczech, zgodnie z niemiecko-polskim Traktatem o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy. W odniesieniu do mniejszości niemieckiej zapowiedziano: wykonanie „analizy naukowej niedemokratycznych praktyk PRL wobec obywateli polskich narodowości niemieckiej i bezpaństwowców tej narodowości”; utworzenie w ramach organizacji mniejszości niemieckiej komórki naukowej, która zajmowałaby się badaniem historii mniejszości niemieckiej i jej dziedzictwa kulturowego; powołanie pełnomocników wojewodów ds. mniejszości narodowych we wszystkich województwach RP; położenie większego nacisku na dotacje podmiotowe, w tym na działalność Domu Współpracy Polsko-Niemieckiej; przegląd strategii rozwoju oświaty mniejszości niemieckiej i jej aktualizację; wsparcie muzealnej prezentacji oraz archiwalnego zabezpieczenia dokumentów dotyczących mniejszości niemieckiej⁵⁷.

W stosunku do Polonii w Niemczech wyrażono m.in. postulat, by: „uczyć pamięć i dokonać rehabilitacji członków byłej mniejszości polskiej w Niemczech [...] prześladowanych i mordowanych przez nazistów”; utworzyć Centrum Dokumentacji Kultury i Historii Polaków w Niemczech z siedzibą w Bochum; otworzyć w Berlinie biuro reprezentujące interesy wszystkich polskich organiza-

⁵⁵ *Polsko-niemiecki „okrągły stół” na razie odwołany*, <http://www.dw.com/pl/polsko-niemiecki-okr%C4%85g%C5%82y-st%C3%B3%C5%82-na-razie-odwo%C5%82any/a-15056979> [dostęp: 20.04.2016].

⁵⁶ Deutscher Bundestag, Drucksache 17/6145 vom 9.06.2011, s. 2.

⁵⁷ Wspólne Oświadczenie Okrągłego Stołu w sprawie wspierania niemieckiej mniejszości w Polsce i obywateli niemieckich polskiego pochodzenia i Polaków w Niemczech, zgodnie z niemiecko-polskim Traktatem o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy, Warszawa, 12.06.2011 r., <http://www.vdg.pl/attachments/article/13/O%C5%9Bwiadczenie%20Okr%C4%85g%C5%82y%20St%C3%B3%C5%82%20PL.pdf> [dostęp: 20.04.2016].

cji w Niemczech i wesprzeć finansowo utworzenie ich portalu internetowego; finansować projekty w Niemczech dotyczące polskiej kultury i historii; działać na rzecz powołania na szczeblu federalnym i landowym pełnomocników ds. współpracy z obywatelami niemieckimi polskiego pochodzenia i Polakami w Niemczech oraz ich organizacjami⁵⁸.

Aż cztery lata trzeba było czekać na kolejne rozmowy w ramach Okrągłego stołu na temat sytuacji Polonii w Niemczech oraz mniejszości niemieckiej w Polsce. 26 lutego 2015 r. odbyło się posiedzenie plenarne, podczas którego przyjęte zostało Oświadczenie o stanie realizacji postanowień Wspólnego Oświadczenia Okrągłego Stołu z 2011 r. Mowa jest w nim o pozytywnym bilansie realizacji zobowiązań podjętych w 2011 r. Wśród rezultatów Okrągłego Stołu odnoszących się do Polonii w Niemczech wyróżniono m.in.: inaugurację działalności Centrum Dokumentacji Kultury i Historii Polaków w Niemczech „Porta Polonica” w Bochum; utworzenie Biura Polonii w Berlinie i dwujęzycznego portalu internetowego „Polonia Viva”⁵⁹; powołanie pełnomocników ds. współpracy z obywatelami niemieckimi polskiego pochodzenia i Polakami w Niemczech oraz kontynuację wspierania projektów dotyczących polskiej kultury i historii. W odniesieniu do mniejszości niemieckiej podkreślono m.in.: realizację międzynarodowej konferencji naukowej „Władze komunistyczne wobec ludności niemieckiej w Polsce w latach 1945–1989”; zwiększenie dotacji dla Domu Współpracy Polsko-Niemieckiej; powołanie pełnomocników wojewodów ds. mniejszości we wszystkich województwach.

Polonia w Niemczech nadal wyraża niezadowolenie z poziomu realizacji przyjętych zobowiązań. Domaga się przede wszystkim poprawy warunków nauczania języka polskiego oraz stabilnego finansowania polskich organizacji i innych struktur polonijnych. Władysław Bartoszewski zaproponował także, a Polonia tę inicjatywę poparła i przejęła, aby w Berlinie powstał pomnik/miejsce pamięci Polaków-ofiar prześladowań nazistowskich. Niestety po stronie niemieckiej brak jest na razie akceptacji dla tej inicjatywy.

Z perspektywy 25 lat funkcjonowania polsko-niemieckiego Traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy stwierdzić należy, że asymetria w realizacji zapisanych w nim praw osób polskiego pochodzenia posiadających obywatelstwo niemieckie i Polaków w Niemczech z jednej strony oraz dziesięciokrotnie mniej licznej mniejszości niemieckiej w Polsce z drugiej strony – nadal istnieje. Dysproporcje te pozostają przedmiotem rozmów przedstawicieli obu rządów oraz samych zainteresowanych, ale proces likwidacji tej nierówności może potrwać jeszcze bardzo długo.

⁵⁸ *Ibidem*.

⁵⁹ <http://poloniaviva.eu>.

Podsumowanie

Polonia w RFN stanowi dziś ważny element składowy niemieckiego społeczeństwa. Jak pisze Peter Oliver Loew w swej książce poświęconej historii Polaków w Niemczech, trudno sobie obecnie wyobrazić funkcjonowanie tego społeczeństwa bez lekarzy i inżynierów z Polski, sprzątaczek, pomocników przy zbiorach truskawek czy opiekunów ludzi chorych i starych⁶⁰.

Mniejszość niemiecka w Polsce także stanowi liczącą się grupę społeczną, przede wszystkim w skali regionu (głównie opolskiego). Jest siłą reprezentowaną w Sejmie⁶¹, współrządzającą w województwie i w wielu samorządach lokalnych oraz organizatorem i animatorem życia kulturalnego, wzbogacającym ofertę przedsięwzięć kierowanych do społeczności regionu.

Posel Klaus Brähmig (CDU) stwierdził w 2011 r. podczas debaty w Bundestagu poświęconej 20. rocznicy podpisania Traktatu o dobrym sąsiedztwie, że mniejszość niemiecka w Polsce i osoby polskiego pochodzenia w Niemczech to grupy pełniące funkcję pomostów, od których położenia uzależniona jest przyszłość stosunków polsko-niemieckich⁶². Jeżeli konstatacja ta miałaby być słuszna, to na rządach obu państw spoczywa ogromna odpowiedzialność, aby zapewnić obu tym grupom takie warunki funkcjonowania, by kwestie sporne z nimi związane nie przyczyniały się do obciążenia relacji między Polską a Niemcami. Na dziś jednak warunek ten nie jest spełniony.

Liderzy mniejszości niemieckiej uważają za niezrealizowane w stosunku do ustaleń Okrągłego Stołu następujące punkty:

- utworzenie instytutu zajmującego się naukowym opracowaniem szeroko pojętej problematyki mniejszości;
- wsparcie muzealnej prezentacji oraz archiwalnego zabezpieczenia dokumentów dotyczących mniejszości niemieckiej w Polsce;
- poprawę jakości oświaty – stworzenie efektywnego szkolnictwa dla mniejszości, co najmniej na poziomie dwujęzyczności.

W odniesieniu do Polonii w Niemczech lista problemów jest znacznie dłuższa:

- rząd RFN stosuje różne standardy praw wobec różnych grup mniejszościowych (chodzi o wspieranie ich tożsamości czy możliwości udziału w życiu publicznym). W stosunku do niemieckiej Polonii nie stworzono do dziś adekwatnych do potrzeb warunków do pielęgnowania kultury i języka polskiego, do czego Niemcy zobowiązały się w traktacie z 1991 r. (choć pewien postęp w porównaniu do sytuacji z lat 90. XX w. bezspornie nastąpił);

⁶⁰ P.O. Loew, *op. cit.*, s. 231.

⁶¹ Mniejszości w Polsce są zwolnione z obowiązku przekroczenia pięcioprocentowego progu wyborczego obowiązującego partie polityczne.

⁶² Deutscher Bundestag, 17. Wahlperiode, 115. Sitzung, Plenarprotokolle, s. 13261.

- za błąd w polskiej polityce zagranicznej uznać należy odsunięcie po 1991 r. spraw Polonii w Niemczech na dalszy plan. Obecne starania o przywrócenie tej grupie statusu mniejszości narodowej powinny być kontynuowane, chociaż obiektywnie stwierdzić należy, że dotyczyć mogą one tylko niewielkiej części jej członków – spełniającej kryterium wymaganego w RFN „zasiedzenia”, czyli przede wszystkim potomków tzw. starej emigracji;
- utworzone biuro Polonii, które z założenia ma koordynować działalność organizacji polonijnych, jest uzależnione od niemieckiego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. Jest to nie tylko zależność finansowa, ale w znacznej mierze także merytoryczna, co jest powodem kontrowersji;
- problemem dotąd nierozwiązanym pozostaje zwrot lub – co bardziej realne – wypłata odszkodowania za mienie skonfiskowane Polonii w czasie II wojny światowej;
- kontynuować należy starania o zwiększenie finansowania działalności Polonii (szczególnie jej projektów kulturalnych), a przede wszystkim – dążyć do poprawy oferty nauczania języka polskiego w niemieckich szkołach⁶³.

Kwestie nierównowagi w statusie prawnym oraz we wsparciu udzielanym mniejszości niemieckiej w Polsce i Polonii w Niemczech powinny stać się jednym z głównych tematów podnoszonych w trakcie obchodów 25-lecia Traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy. Jako nierealne określić należy jednak postulaty zgłaszane przez niektórych polityków, aby dążyć do renegocjacji jego zapisów.

Evolution of role of German minority in Poland and Polonia in Germany in the Polish-German relations at the end of XX century and beginning of XXI

Both German minority in Poland and Polonia in Germany constitute undoubtedly – along with the history, geographical location and common membership of the Republic of Poland's and German Federal Republic's to EU and NATO – one of more important determinants of relations between both states. As to the issue of execution of rights of Germans in Poland and Polonia in Germany the breakthrough took place as a result of signing Treaty on good neighborhood and friendly cooperation on 17.06.1991. On both sides though there are the charges formulated about the lack of full execution of the Treaty provisions. The subject of controversy is, on the one hand, their status – inequality of terminology used in the Treaty on good neighborhood and friendly cooperation, precisely the lack of term “Polish minority” with regard to Polonia in Germany, which is the result of not recognizing of Poles as the national minority by the Germans. On the other hand there are divergences in the views on the state of execution of the rights of both groups (especially rights

⁶³ Minister spraw zagranicznych Witold Waszczykowski, uzasadniając potrzebę wymiany ambasadora Polski w RFN, stwierdził m.in.: „W relacjach z Niemcami chcielibyśmy położyć nacisk na kwestie polonijne: ułatwić możliwość kształcenia w języku polskim w Niemczech. Chcemy stworzyć polskie szkoły lub sprawić, by język polski został uznany za przedmiot w niemieckich szkołach”. R. Grochal, *MSZ wymieni ambasadorów*, „Gazeta Wyborcza”, 29.04.2016.

of Polonia in Germany), including, among others, inadequate funds, compared to the needs, spent on their activities. Asymmetry in executing of rights of Polonia in Germany on the one hand and ten times less numerous German minority in Poland on the other hand, still exists. Since 2010 these disproportions have been the topic of bilateral talks at the governmental level as well as the talks between those interested ones within the framework of so called Round Table.

Key words: German minority, Polonia in Germany, Treaty on good neighborhood and friendly cooperation, national minority status, cultivating of culture and language

Ewa Bojenko-Izdebska

POLITYKA MIGRACYJNA I AZYŁOWA W NIEMCZECH I POLSCE

Wprowadzenie

W Unii Europejskiej polityka migracyjna i azyłowa traktowane są oddzielnie ze względu na różnice w podziale kompetencji między państwami członkowskimi a Unią. Politykę imigracyjną w dużej mierze kształtuje specyfika i potrzeby rynku pracy danego państwa, a na poziomie unijnym wydawane są akty prawne mające ułatwić i ujednolicić sprowadzanie specjalistów z państw trzecich czy przepływ pracowników w ramach zagranicznych inwestycji bezpośrednich. Natomiast polityka azyłowa jest uwspólnotowiona, dlatego też obowiązują tu jednolite procedury, wprowadzane szeregiem dyrektyw i programów.

Ten podział został jednak w ostatnich latach zaburzony przez rzesze uchodźców szturmujących „twierdzę Europa”, wśród których prawdziwi uchodźcy z terenów objętych wojną przemieszani są z emigrantami zarobkowymi, a ich liczba i związane z tą falą problemy moralne i logistyczne stały się ogromnym wyzwaniem zarówno dla całej UE – w postaci tzw. kryzysu migracyjno-uchodźczego – jak i dla poszczególnych państw.

W pierwszej części artykułu zarysowane zostaną najważniejsze kierunki polityki migracyjnej w Niemczech i Polsce – z uwzględnieniem zarówno odmiennych doświadczeń (RFN – kraj imigracyjny; Polska – kraj emigracyjny, lecz z prowadzoną od niedawna polityką migracyjną), jak i skali problemu.

W drugiej części przeanalizowane zostaną wyzwania związane z polityką azylową, sporami o kwoty azylantów i konkretnymi problemami wynikającymi z napływu uchodźców i nielegalnych imigrantów (napaści na ośrodki, odmowa przyjmowania uchodźców przez poszczególne landy w RFN w ramach wewnętrznego systemu kwotowego, sprzeciw w Polsce).

Polityka migracyjna

Niemcy

Pod koniec XX i na początku XXI w. w RFN zaakceptowano oficjalnie, że jest to kraj docelowy migrantów, zintensyfikowano zatem rozwój ram instytucjonalnych i działania na rzecz polityki integracyjnej. Szczególne znaczenie miała nowa ustawa imigracyjna (*Zuwanderungsgesetz*), która weszła w życie 1 stycznia 2005 r.¹ i w której rząd federalny zobligował się m.in. do wspierania integracji cudzoziemców – zarówno pracowników migrujących z UE, jak i tych z państw trzecich. Już wówczas ułatwienia przewidziano dla wysoko wykwalifikowanych migrantów (naukowców, inżynierów, specjalistów z branży IT) oraz inwestorów. Należała tu również zainicjowana przez kanclerza Gerharda Schrödera i trwająca od 1.08.2000 r. akcja Zielonej Karty dla specjalistów z branży komputerowej z państw trzecich, którzy mogli podejmować prace na 5 lat, głównie jako wsparcie dla małych i średnich przedsiębiorców².

Zgodnie z nowelizacją tej ustawy z 1 sierpnia 2012 r. oraz Dyrektywą Rady 2009/50/WE³ (wprowadzającą Niebieską Kartę, regulującą nabór specjalistów z państw trzecich) w RFN obowiązuje uproszczona procedura zezwolenia na najwyżej czteroletni pobyt dla inwestorów, których działalność gospodarcza jest istotna ze względu na rozwój regionalny lub potrzeby gospodarki (bez określenia poziomu finansowego inwestycji i liczby tworzonych miejsc pracy, lecz z uwzględnieniem opinii Izby Przemysłowo-Handlowej i innych instytucji), a także dla absolwentów niemieckich szkół wyższych podejmujących samodzielną działalność badawczą i przedstawicieli wolnych zawodów (lekarze, architekci etc.)⁴ oraz ich rodzin.

¹ *Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern*, 30.07.2004, www.bmi.bund.de/SharedDocs/Gesetzestexte/DE/Zuwanderungsgesetz.pdf?__blob=publicationFile [dostęp: 10.03.2016]. Był to pakiet przepisów dotyczących wjazdu i pobytu cudzoziemców w RFN, zakończenia pobytu oraz procedur azylowych. Szerzej na ten temat: E. Bojenko-Izdebska, *Migranci a zagrożenie bezpieczeństwa państwa na przykładzie RFN*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2015, nr 1, s. 159–171.

² *Die Greencard hat sich bewährt*, „Manager Magazin“, 21.03.2001, <http://www.manager-magazin.de/unternehmen/it/a-123789.html> [dostęp: 11.03.2016].

³ Dyrektywa Rady 2009/50/WE z dnia 25 maja 2009 r. w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu podjęcia pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji (Dz.U. UE. 18.06.2009, seria L 155).

⁴ *Gesetz zur Steuerung...*, Par. 21. *Selbständige Tätigkeit*.

Ułatwienia wprowadzone w ramach Niebieskiej Karty obejmują m.in. zezwolenie na najwyżej czteroletni pobyt i wykonywanie zawodu oraz zapewnioną płacę minimalną brutto na poziomie 49 600 euro (w przypadku deficytowych zawodów, tzn. absolwentów nauk przyrodniczych, matematyków, inżynierów, lekarzy i specjalistów IT obniżono minimalne wynagrodzenie do poziomu 38 688 euro)⁵.

Mimo głosów o niedostatecznym wykorzystywaniu tej procedury, w okresie od 1 stycznia do 30 września 2015 r. udzielono 11 171 zezwoleń, w porównaniu z 9056 w 2014 r., co oznaczało wzrost o 23,4%. Najwięcej otrzymali obywatele Indii (20,2%), Chin (8,1%), Federacji Rosyjskiej (7,8%), Ukrainy (5,9%) oraz Syrii (4,4%). Należy tu podkreślić, że wśród państw UE Niemcy już od 2013 r. wysunęły się na pierwsze miejsce, udzielając 87,4% wszystkich wydanych Kart⁶.

Powyższe dane odnoszą się do strategii migracyjnej RFN dotyczącej specjalistów o wysokich kwalifikacjach, w której to dziedzinie Niemcy muszą konkurować z innymi państwami, przede wszystkim USA i Wielką Brytanią. Co roku w Niemczech pracę podejmują również emigranci o niższych kwalifikacjach z państw trzecich oraz UE. Według danych Federalnej Agencji Pracy w 2015 r. w Niemczech pracowało w pełnym lub niepełnym wymiarze pracy tylko z nowych państw członkowskich 1,05 mln osób (przede wszystkim z Polski), a w związku z wysokim bezrobociem na ojczyistych rynkach w państwach UE odczuwających nadal kryzys w strefie euro, czyli w Grecji, Hiszpanii, Portugalii i we Włoszech, liczba osób z tych państw podejmujących pracę w Niemczech wzrosła do ponad pół miliona (554 000)⁷. Inni cudzoziemcy (bez podawania narodowości) to 1,17 mln, w tym ok. pół miliona Turków (przy czym należy tu pamiętać o obywatelach niemieckich tureckiego pochodzenia, nieobjętych tą statystyką)⁸.

Jeśli chodzi o państwa pochodzenia osób starających się o azyl w Niemczech (15 państw, w tym Rosja, Ukraina, Bałkany Zachodnie, państwa afrykańskie, Syria, Irak, Afganistan) to prawie połowa z około 400 000 osób legalnie pracujących w RFN, czyli ponad 200 000, to pracownicy z państw bałkańskich, ponad 100 000 z Rosji i Ukrainy i zaledwie 90 000 z pozostałych ośmiu państw pozaeuropejskich, co w obliczu kryzysu uchodźczego i braku rozeznania co do poziomu kształ-

⁵ Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BMF), *Blaue Karte EU*, <http://www.bamf.de/DE/Migration/Arbeiten/BuergerDrittstaat/BlaueKarte/blaue-karte-node.html> [dostęp: 11.03.2016]. Szczegółowe porównanie: J. Segeš Frelak, *Doświadczenia Polski i Niemiec w przyciąganiu wykwalifikowanych migrantów – wybrane zagadnienia*, Warszawa 2016, <http://www.isp.org.pl/publikacje,24,885.html> [dostęp: 16.03.2016].

⁶ BAMF, *Zahlen zur Blauen Karte EU*, www.bamf.de/DE/Infothek/Statistiken/BlaueKarteEU/blaue-karte-eu-node.html [dostęp: 11.03.2016].

⁷ Bundesagentur für Arbeit, *Auswirkungen der Migration auf den deutschen Arbeitsmarkt*, Nürnberg, April 2016, s. 27, <https://statistik.arbeitsagentur.de/Statistischer-Content/Statistische-Analysen/Statistische-Sonderberichte/Generische-Publikationen/Auswirkungen-der-Migration-auf-den-Arbeitsmarkt.pdf> [dostęp: 25.04.2016].

⁸ *Ibidem*, s. 17. Liczby te dotyczą zatrudnionych w pełnym wymiarze.

cenia oraz wykonywanego wcześniej zawodu (w przypadku braku dokumentów) przybyłych, a także nieznamość przez nich języka niemieckiego stawia pod znakiem zapytania możliwość ich szybkiej integracji na rynku pracy. Oczywiście w przypadku dużych inwestycji w kursy językowe i szkolenie zawodowe sytuacja może się zmienić. W tej dziedzinie już w przeszłości niemiecka Federalna Agencja Pracy wraz z Niemieckim Towarzystwem Międzynarodowej Współpracy (*Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit*, GIZ) realizowały pilotażowe międzynarodowe projekty przygotowujące do pracy w Niemczech, np. „Triple Win”⁹ w państwach, gdzie jest duża liczba wykwalifikowanych pielęgniarzy (m.in. Serbia, Bośnia-Hercegowina, Filipiny, Tunezja). Ze względu na starzenie się społeczeństwa i zniesienie powszechnego poboru do wojska, a wraz z nim służby zastępczej, którą odrabiano m.in. w placówkach opieki (domy seniorów, szpitale etc.), już w 2013 r. było 30 000 wakatów na stanowisku pielęgniarza, a prognozy na przyszłość są katastroficzne¹⁰.

Dla pozyskanych pracowników prowadzone są kursy językowe i integracyjne – polityka integracyjna od 2006 r. została zinstytucjonalizowana, jednak jest to oddzielny temat¹¹.

Polska

Od początku transformacji przez wiele lat Polska była traktowana przez migrantów zarobkowych głównie jako kraj tranzytowy, m.in. z powodu nadal stosunkowo mało atrakcyjnego wynagrodzenia. Po akcesji do Unii Europejskiej zwiększyła się liczba Polaków emigrujących w ramach swobodnego przepływu pracowników do państw UE, dlatego też polityka migracyjna pozostawała raczej poza obszarem zainteresowań rządów. Jednak wraz z wdrażaniem prawa unijnego, zmianami na rynku pracy związanymi z odpływem wykwalifikowanej siły roboczej oraz starzeniem się społeczeństwa, stała się ona koniecznością. W ostatnich latach zwiększyła się atrakcyjność Polski jako kraju osiedlenia, nauki i zatrudnienia¹².

Po okresie restrykcyjnej polityki wobec cudzoziemców na polskim rynku pracy w latach 1990–2006, spowodowanej wysokim bezrobociem, gdy wymagano zezwoleń, nastąpił okres liberalizacji tej polityki oraz wzrost zainteresowania za-

⁹ Bundesagentur für Arbeit, *Fachkräfte für Deutschland*, <http://www.triple-win-pflegekraefte.de> [dostęp: 20.03.2016].

¹⁰ Por. *Fachkräftemangel. Regierung wirbt um ausländische Pflegekräfte*, „Zeit Online“, 11.09.2013, <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2013-09/fachkraeftemangel-pflegekraefte-gesundheitssystem> [dostęp: 20.03.2016]. Według Federalnego Ministerstwa Zdrowia zapotrzebowanie do roku 2060 może wzrosnąć do 4,7 mln. Por. Bundesministerium für Gesundheit, *Pflegefachkräftemangel*, <http://www.bmg.bund.de/themen/pflege/pflegekraefte/pflegefachkraeftemangel.html> [dostęp: 20.03.2016].

¹¹ Por. J. Dobrowolska-Polak *et al.*, *Niemcy po zjednoczeniu. Społeczeństwo – wielokulturowość – religie*, Poznań 2013; E. Bojenko-Izdebska, *Migranci a zagrożenie...*

¹² E. Bojenko-Izdebska, *Kilka uwag na temat polskiej polityki migracyjnej w rocznicę 10-lecia członkostwa w UE*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2014, nr 1, s. 85–96.

trudnieniem¹³. Migrantami zarobkowymi byli przede wszystkim obywatele Ukrainy, Rosji i Białorusi, którzy przed wejściem Polski do strefy Schengen korzystali z nieodpłatnych wiz, a przy pracach sezonowych w rolnictwie (od lipca 2007 r. także w innych sektorach gospodarki) mogli pracować w Polsce bez zezwolenia przez 3 miesiące¹⁴. Inną grupę pracowników stanowili wysoko wykwalifikowani obywatele państw zachodnich, pracujący w Polsce jako nauczyciele języków obcych, menedżerowie oddelegowani przez firmy zagraniczne, wykonawców inwestycji czy korporacje transnarodowe w związku z bezpośrednimi inwestycjami zagranicznymi w Polsce.

Dopiero w 2012 r. przyjęto dokument *Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania*, zawierający zbiór zaleceń instytucjonalnych i prawnych w różnych dziedzinach migracji. Od tego czasu publikowane są kwartalnie raporty o stanie jego wdrażania w takich obszarach jak legalne migracje i zapobieganie nielegalnej migracji, ochrona cudzoziemców i ich integracja, problemy obywatelstwa i repatriacji, a także emigracji zarobkowej i migracji powrotnych.

W kwestii migrantów zarobkowych określono grupy cudzoziemców preferowane ze względu na potrzeby rynku pracy i konkurencyjność polskiej gospodarki. Zaliczono tu m.in. osoby pochodzenia polskiego, zagranicznych studentów i absolwentów polskich uczelni oraz naukowców, cudzoziemców prowadzących działalność gospodarczą oraz posiadających poszukiwane na rynku pracy kwalifikacje (Niebieska Karta)¹⁵. W tym ostatnim przypadku – chociaż odnotowano znaczny wzrost – zainteresowanie jest nadal niewielkie (w 2015 r. – 716 osób, w 2014 r. – 85 osób; w 2013 r. – 29 osób)¹⁶.

Mocą ustawy o cudzoziemcach z 12 grudnia 2013 r.¹⁷, która weszła w życie 1 maja 2014 r., wdrożono dyrektywy UE dotyczące migracji (także ochrony międzynarodowej, czyli azylu). Między innymi wprowadzono jedno zezwolenie na pobyt i pracę, wydłużono maksymalny okres pobytu czasowego z 2 do 3 lat, zachowano szczególne udogodnienia dla posiadaczy Karty Polaka. Nowe rozporządzenie z 2015 r. zwolniło z obowiązku posiadania zezwolenia na pracę część cudzoziemców, przede wszystkim zagranicznych studentów i doktorantów studiujących w Polsce, którzy obecnie mogą pracować bez ograniczeń (wcześniej tylko w wakacje), prowadzących szkolenia, nauczycieli języków obcych w placówkach oświatowych. W innych wybranych zawodach umożliwiono pracę bez zezwolenia

¹³ Por. M. Matkowska, *Imigranci na polskim rynku pracy*, „Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania” 2012, nr 25, s. 78 i n.

¹⁴ *Migranci na polskim rynku pracy. Rzeczywistość, problemy, wyzwania*, red. W. Klaus, Warszawa 2007, s. 9.

¹⁵ Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, *Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania*, Warszawa 2012.

¹⁶ J. Segeš Frelak, *op. cit.*, s. 9.

¹⁷ Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, Dz.U. 2013, poz. 1650.

do 3 miesięcy¹⁸. W drugim rozporządzeniu, z 2015 r., uregulowano pierwszeństwo w ubieganiu się o pracę dla bezrobotnych obywateli polskich i uprzywilejowanych kategorii cudzoziemców¹⁹. Mimo zaległości w niektórych dziedzinach Polska stara się o uatrakcyjnienie swego rynku pracy poprzez akcje promocyjne i kampanie.

Od 2009 r. liczba migrantów zarobkowych sukcesywnie się zwiększała; pochodzili oni głównie z Ukrainy, Wietnamu, Chin, Białorusi, Indii, Uzbekistanu i Mołdawii. Zgodnie z danymi MRPiPS za 2015 r. kierunki napływu migrantów się nie zmieniły, natomiast znacznie zwiększyło się zainteresowanie ze strony obywateli Ukrainy i tu odnotowano największy wzrost (ok. 74% wszystkich zezwoleń na pracę), równocześnie zmniejszyła się w tym okresie migracja z Chin i Wietnamu. Powyższe dane nie uwzględniają jednak cudzoziemców pracujących na innych zasadach, czyli obywateli UE, ani objętych najnowszymi regulacjami prawnymi, zwalniającymi ich z obowiązku starania się o zezwolenie itp. Zgodnie z informacją MRPiPS zapotrzebowanie na pracowników zagranicznych zgłaszane jest w większości branż, ale szczególnie silny wzrost odnotowywany jest w budownictwie, transporcie i przetwórstwie przemysłowym²⁰.

Według danych Urzędu do Spraw Cudzoziemców największa grupa imigrancka to Ukraińcy, a następnie Niemcy, Rosjanie, Białorusini i Wietnamczycy. Rośnie też liczba osób legalizujących swój pobyt²¹.

Reasumując, Niemcy i Polska mają odmienne doświadczenia z migrantami zarobkowymi, jednak w obu państwach polityka migracyjna jest podporządkowana interesom gospodarczym, na co wskazują zarówno kierunki werbunku, jak i branże. Ustawodawstwo jest zbliżone, a jedyną dziedziną ewentualnych konfliktów jest status Polaków w Niemczech, nieuznawanych przez rząd federalny za mniejszość narodową, a w przyszłości może nią być przedstawiona przez minister pracy i polityki społecznej Andreę Nahles propozycja ograniczenia możliwości korzystania przez obywateli UE (w tym przede wszystkim Polaków i Rumunów jako najliczniejszej grupy migrujących pracowników) z zapomóg w ramach Hartz IV i innych świadczeń socjalnych²². Tu należy zwrócić uwagę na fakt, że już obecnie możliwość pobierania zasiłków jest ograniczona i często uzależniona od uznania

¹⁸ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 21 kwietnia 2015 r. w sprawie przypadków, w których powierzenie wykonywania pracy cudzoziemcowi na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest dopuszczalne bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę, Dz.U. 2015, poz. 588.

¹⁹ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 1 kwietnia 2015 r. w sprawie wydawania zezwolenia na pracę cudzoziemca, Dz.U. 2015, poz. 543.

²⁰ Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, *Informacja nt. zatrudniania cudzoziemców w Polsce*, 14.12.2015, s. 1, https://www.mpips.gov.pl/gfx/mpips/userfiles/_public/1_NOWA%20STRONA/Analizy%20i%20raporty/cudzoziemcy%20pracujacy%20w%20polsce/Zatrudnienie%20cudzoziemcow%20grudzien%202015%20r.popr.pdf [dostęp: 25.03.2016].

²¹ J. Segeš Frelak, *op. cit.*, s. 7.

²² *Gesetzentwurf: Regierung will Leistungen für EU-Ausländer beschränken*, „Spiegel Online“, 28.04.2016, www.spiegel.de/politik/deutschland/andrea-nahles-will-sozialhilfe-fuer-eu-auslaender-einschraenken-a-1089731.html [dostęp: 29.04.2016].

urzędu, a niemożliwa w przypadku braku wcześniejszego zatrudnienia. Proponowana zmiana miałaby obejmować pomostowe wsparcie na okres miesiąca, a następnie pożyczkę na powrót do kraju pochodzenia.

Polityka azylowa

Zasady polityki azylowej w Unii Europejskiej są regulowane w ramach Wspólnego Europejskiego Systemu Azylowego (WESA, ang. *Common European Asylum System*, CEAS), na mocy traktatu amsterdamskiego instytucje unijne uzyskały nowe uprawnienia do tworzenia prawodawstwa w dziedzinie azylu, początkowo według procedury jednomyślności po konsultacji w PE, a od 2005 r. – współdecyzji. W kolejnych latach przyjęto szereg dyrektyw i rozporządzeń mających na celu początkowo tylko ustanowienie minimalnych norm, ale od traktatu lizbońskiego – już ustanawianie jednolitych procedur²³. Szczególne znaczenie miała konwencja dublińska, rozporządzenia Dublin II i zastępujący je Dublin III²⁴ – dotyczące kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego UE odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o azyl.

W art. 67.2 traktatu lizbońskiego zapisano, że polityki w dziedzinie azylu, imigracji i kontroli granic zewnętrznych oparte są na zasadzie solidarności i sprawiedliwego podziału odpowiedzialności między państwami członkowskimi²⁵, a art. 78.3 zawiera zapisy o pomocy dla państwa, które znalazło się w sytuacji nagłego napływu obywateli państw trzecich²⁶.

Pierwszy test tworzonego wspólnego systemu polityki azylowej UE miał miejsce w 2011 r., gdy w wyniku „arabskiej wiosny”, wybuchu wojny domowej w Syrii i w Libii, rzesze uchodźców zaczęły napływać do Włoch i na Maltę. Już wówczas część państwa członkowskich nie okazała solidarności, a strefa Schengen po raz pierwszy została zagrożona²⁷.

Kryzys roku 2015 przyniósł szereg nowych aktów prawnych i decyzji, w kwestii uchodźców odbyło się pięć spotkań Rady Europejskiej i kilka nieformalnych szczytów. Podjęto kroki mające na celu wzmocnienie skuteczności unijnego systemu zarządzania zewnętrznymi granicami, omawiano kwestie powrotów nie-

²³ Przegląd ustawodawstwa na stronie PE, http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pl/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.12.2.html [dostęp: 25.03.2016].

²⁴ Dublin III – rozporządzenie PE i Rady nr 604/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca (wersja przekształcona), Dz.U. L 180 z 29.06.2013, s. 31–59.

²⁵ *Wersja skonsolidowana Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg 2010, s. 73.

²⁶ *Ibidem*, s. 77.

²⁷ Szczegółowy opis wydarzeń i ich konsekwencji w: *System Schengen a imigracja z perspektywy Polski i Niemiec*, red. M. Trojanowska-Strzęboszewska, Warszawa 2014, s. 56–63.

legalnych migrantów, stosowania wobec nich środka detencyjnego w celu zapobiegania ich dalszemu przemieszczaniu się w UE²⁸ oraz zdecydowano o pomocy dla Włoch i Grecji, z których do innych krajów UE miało być przesiedlonych 120 000 osób wymagających ochrony międzynarodowej²⁹. Za bezpieczne państwa uznano m.in. Bośnię-Hercegowinę, Serbię, Macedonię, Albanie i Kosowo.

Należy przypomnieć, że UE do tej pory zawarła umowy o readmisji z 17 państwami – Rosją, Ukrainą, Mołdawią, Gruzją, Armenią, Azerbejdżanem, Turcją i krajami Bałkanów Zachodnich, a także z Hongkongiem, Makau, Sri Lanką, Pakistanem i Republiką Zielonego Przylądka³⁰.

Najnowszym rozwiązaniem jest specjalna umowa o wymianie nielegalnych migrantów na syryjskich uchodźców wojennych, zawarta między UE a Turcją 18 marca 2016 r., która weszła w życie 7 maja 2016 r. Jej celem jest zwalczanie nielegalnej migracji: przewiduje otwarcie tureckiego rynku pracy dla Syryjczyków objętych ochroną czasową i zwiększenie wysiłków tureckiej straży przybrzeżnej i policji w zwalczaniu kanałów przerzutowych. Turcja w zamian za pomoc finansową zadeklarowała przyjmowanie z powrotem wszystkich migrantów o nieuregulowanym statusie zatrzymanych na tureckich wodach i tych, którzy dotarli na greckie wyspy. Działania te wspiera operacja NATO na Morzu Egejskim³¹.

Niemcy a kryzys uchodźczo-migracyjny

Dawna RFN przyjmowała przede wszystkim azylantów z państw socjalistycznych, a szczególnie duży napływ odnotowany w latach 1980–1981 roku był związany z zamachem wojskowym w Turcji i wprowadzeniem stanu wojennego w Polsce. Po zjednoczeniu Niemcy stały się celem dla szukających azylu – zarówno z Europy, jak i innych kontynentów. Wojna w byłej Jugosławii (1991–1995) zmusiła do ucieczki ponad 4 mln ludzi, a liczba wniosków o azyl (w tym również z Europy Środkowo-Wschodniej i Turcji) w lipcu 1992 r. osiągnęła rekordową aż do 2014 r. wartość – 438 000³².

²⁸ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady. Plan działania UE w zakresie powrotów, COM(2015) 453 final, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/communication_from_the_ec_to_ep_and_council_-_eu_action_plan_on_return_pl.pdf [dostęp: 28.03.2016].

²⁹ Rada ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych, 22.09.2015, <http://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/jha/2015/09/22> [dostęp: 4.05.2016].

³⁰ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady..., s. 12. Kwestie migracji znalazły się również w umowie z Kotonu z państwami AKP (w art. 13), jednak tylko Republika Zielonego Przylądka realizuje podpisaną umowę z UE – pozostałe państwa nie wywiązują się z postanowień, por. P. Kugiel, D. Wnukowski, *Przyszłość partnerstwa UE–AKP po 2020 roku – perspektywa Polski*, Warszawa 2015, https://www.pism.pl/files/?id_plik=21203 [dostęp: 4.05.2016].

³¹ Rada Europejska, Oświadczenie UE–Turcja, 18.03.2016, <http://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/> [dostęp: 4.05.2016].

³² BAMF, *Meilensteine der Asylpolitik*, <http://www.bamf.de/SharedDocs/Meldungen/DE/2013/NTAA-2013/ntaa-2013-fritsche.html> [dostęp: 4.05.2016].

W związku z tym rozszerzono uprawnienia Federalnego Urzędu ds. Migracji i Uchodźców (*Bundesamt für Migration und Flüchtlinge*, BAMF) w celu przyspieszenia procedur azylowych, a rządząca wówczas koalicja CDU/CSU i FDP z poparciem opozycyjnej SPD zastrzyła prawo, wprowadzając pojęcie „bezpiecznego państwa trzeciego” (czyli takiego, w którym obowiązuje Konwencja Genewska i Konwencja Praw Człowieka) – obywatele takiego państwa nie mogli, podobnie jak obywatele państw UE, powoływać się na prawo do azylu, zgodnie z nowelizacją art. 16 i 16a Ustawy Zasadniczej z 1993 r.³³ W tym samym roku drastycznie zmniejszono też przysługujące wsparcie finansowe, co przyniosło znaczny spadek liczby składanych wniosków. Kolejne zmiany w prawie przyniosła Ustawa imigracyjna z 2005 r. Najmniej wniosków złożono w roku 2007 – niecałe 20 000³⁴.

Od 2012 r. jednak sukcesywnie wzrastała liczba osób ubiegających się o azyl, przede wszystkim z Syrii, państw bałkańskich, Iraku, Afganistanu i państw afrykańskich. W 2014 r. złożono 202 834 wnioski o azyl, a w 2015 r. było ich już 476 649³⁵ (z miliona przyjętych w Niemczech uchodźców i migrantów o nieuregulowanym statusie).

Kryzys w Niemczech zapoczątkowała decyzja kanclerz Angeli Merkel (w porozumieniu z austriackim kanclerzem) z 5 września 2015 r. o przyjęciu w Niemczech uchodźców z terytorium Węgier. Był to bezsprzecznie humanitarny gest, zarazem jednak była to autonomiczna decyzja, niekonsultowana z pozostałymi państwami UE. Stanowiła ona naruszenie zasad Dublin III.

Gwałtowny napływ migrantów i uchodźców do Europy miał wiele przyczyn: trwająca od 2011 r. wojna domowa w Syrii, kryzys humanitarny w Iraku i Syrii wywołany przez tzw. Państwo Islamskie, pogarszająca się sytuacja uchodźców w obozach w Turcji, Libanie i Jordanii³⁶ oraz brak perspektyw dla przebywającym tam ludzi, a także ucieczki z tzw. państw upadłych Afryki. Ponadto oprócz szlaków przez Morze Śródziemne powstały nowe trasy – lądowa, tzw. zachodniobałkańska do Chorwacji, Słowenii i na Węgry, a dalej do Austrii i Niemiec, oraz wschodnioróżdziemnomorska z Turcji na wyspy greckie, przy czym często o wyborze kraju docelowego decydowali przemytnicy. Sami uciekinierzy za państwa o najlepszych warunkach ubiegania się o status uchodźcy uważają Niemcy i Szwecja, na co wskazują przeprowadzone badania.

³³ Deutscher Bundestag, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 2006, s. 17–18. Więcej w: *Handbuch Staat und Migration in Deutschland seit dem 17. Jahrhundert*, Hrsg. J. Oltmer, Berlin 2016, s. 721–967.

³⁴ BAMF, *Das Bundesamt in Zahlen 2015 Asyl*, Nürnberg 2016, https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Broschueren/bundesamt-in-zahlen-2015-asyl.pdf?__blob=publicationFile [dostęp: 20.04.2016].

³⁵ *Ibidem*.

³⁶ Blisko 2 mln uchodźców z Syrii znalazło schronienie w Turcji, ponad 240 tys. osób schroniło się na terytorium Iraku, kolejne 600 tys. w Jordanii, 130 tys. w Egipcie, a 1 mln w Libanie (największa liczba uchodźców w przeliczeniu na 1 mieszkańca na świecie). *UNHCR, Total number of Syrian refugees exceeds four million for first time*, 2015, <http://www.unhcr.org/559d67d46.html> [dostęp: 20.04.2016].

Wrześniowe rozstrzygnięcie kanclerz RFN nie tylko zwiększyło liczbę napływających osób, lecz doprowadziło do ostrych sporów wśród koalicjantów – szczególnie krytyczne stanowisko zajął przewodniczący CSU i premier Bawarii Horst Seehofer. Poszczególne kraje związkowe sprzeciwiały się ogólnemu rozdzielaniu cudzoziemców, a w kolejnych miesiącach sytuacja ta spowodowała wzrost poparcia dla antyeuropejskiej – a obecnie ostro krytykującej politykę wobec uchodźców – Alternatywy dla Niemiec (AfD) i ruchu antymigranckiego PEGIDA.

Nie mniejszym problemem były kwestie logistyczne – jesienią 2015 r. zaczęło brakować miejsc dla uciekinierów, w ośrodkach przyjmujących dochodziło do aktów przemocy, a mimo zatrudnienia w Urzędzie ds. Migracji i Uchodźców ponad tysiąca nowych pracowników, do końca pierwszego kwartału 2016 r. nadal nie zarejestrowano jeszcze (szacunkowo) od 300 000 do 400 000 osób, które nie były w stanie z powodu kolejek złożyć wniosku. Nieznana jest również liczba tych, którzy z Niemiec mogli udać się do innych państw. Przy prognozach możliwego napływu kolejnych 500 000 uciekinierów (w pierwszym kwartale 2016 zarejestrowano 173 707 wniosków o azyl) oznaczałoby to konieczność rozpatrzenia w 2016 r. około miliona wniosków. Nowy, powołany we wrześniu 2015 r. szef Urzędu Frank-Jürgen Weise zapowiedział dalsze zwiększenie liczby etatów oraz utworzenie 20 nowych centrów przyjęcia, rejestracji i rozstrzygania wniosków w ciągu 48 godzin oraz skrócenie czasu z procedury z obecnych 5 do 3 miesięcy³⁷.

Rząd federalny prowadził też negocjacje z państwami, z których napłynęło najwięcej osób i z jego inicjatywy doszło do umowy UE z Turcją – rozpoczęto też bardziej stanowcze działania deportacyjne wobec przede wszystkim migrantów z państw bałkańskich, Afganistanu oraz Iranu. W 2015 r. deportowano 21 000 osób, dwa razy więcej niż rok wcześniej, a około 40 000 cudzoziemców wyjechało dobrowolnie³⁸.

Mimo rozbieżności w ocenach sytuacji między koalicjantami, rząd federalny przyjął 3 lutego 2016 r. ustawy w ramach tzw. pakietu azylowego II (*Asylpaket II*), zawierające m.in. wstrzymanie na 2 lata prawa do łączenia rodzin dla osób z ochroną uzupełniającą i obniżenie poziomu świadczeń pieniężnych. Wprowadzono tzw. przyspieszoną procedurę (*beschleunigtes Asylverfahren*) dla wniosków o małych szansach na pozytywny wynik – w przypadku odmowy przewidziano tydzień na odwołanie i jego rozpatrzenie, a następnie readmisję – również w przypadku osób z problemami zdrowotnymi (do tej pory był to jeden ze sposobów unikania deportacji). W przypadku osób nieposiadających dokumentów, wystawianie im dokumentów podróży ma ułatwić ich powrót do kraju pochodzenia. Uznano

³⁷ *So will das BAMF 1,2 Millionen Asylanträge bewältigen*, „Die Welt“, 5.02.2016, <http://www.welt.de/politik/deutschland/article151898941/So-will-das-BAMF-1-2-Millionen-Asylantraege-bewaeltigen.html> [dostęp: 20.04.2016].

³⁸ *Zahl der Abschiebungen 2015 verdoppelt*, „Die Zeit“, 20.02.2016, <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2016-01/abschiebungen-asylbewerber-nordrhein-westfalen-bayern> [dostęp: 30.04.2016].

również Algierię, Tunezję i Maroko za „bezpieczne państwa trzecie”³⁹. Państwa te zadeklarowały wolę współpracy⁴⁰.

Republika Federalna Niemiec od początku wspierała ideę wprowadzenia systemu kwotowego rozdziału uciekinierów w Unii Europejskiej. Zastrzeżenia zgłaszane przez państwa środkowoeuropejskie, w tym Węgry i Polskę, ale również Wielką Brytanię i państwa bałtyckie były mocno krytykowane w niemieckich mediach – np. „Die Welt” we wrześniu 2015 r. oskarżył „Wschodnią Europę” o brak wstydu, serca i arogancją retorykę⁴¹.

Uchodźcy w Polsce

Polska na początku lat 90. stała się krajem tranzytowym i docelowym przede wszystkim dla obywateli byłego ZSRR, Wietnamu oraz Rumunów pochodzenia romskiego. W tym okresie zaczęli także przybywać pierwsi uchodźcy, lecz wówczas brakowało zarówno infrastruktury, specjalistów i środków finansowych, jak również podstaw polityki azyłowej. Polska już w 1991 r. ratyfikowała Konwencję Genewską w sprawie uchodźców z 1951 r. oraz przyjęła nowe rozwiązania w ustawach dotyczących cudzoziemców, ale dopiero starania o członkostwo w UE sprawiły, że wprowadzono nowoczesne regulacje prawne – w czerwcu 1997 r. ustawę o cudzoziemcach, a w Konstytucji RP z tego samego roku zagwarantowano prawo do azylu⁴².

W Polsce najwięcej wniosków o ochronę międzynarodową składali cudzoziemcy pochodzący z Federacji Rosyjskiej (głównie Czeczeni), Gruzji, Armenii, Białorusi i Ukrainy, co wyraźnie wskazuje na to, że Polska jest krajem docelowym przede wszystkim dla osób z Europy Wschodniej i WNP. Wnioski Syryjczyków to zaledwie kilkadziesiąt przypadków. Największa liczba ich wniosków (255) przypadła na rok 2013, podczas gdy w 2015 r. było ich zaledwie 190 – w tym roku najwięcej wniosków pochodziło od obywateli Federacji Rosyjskiej i Ukrainy (odpowiednio 2713 i 1231)⁴³.

Od 2009 r. wnioskami o udzielenie ochrony międzynarodowej objętych było blisko 61 000 cudzoziemców. Rocznie o nadanie statusu uchodźcy w RP ubiegało

³⁹ Bundesministerium des Inneren Kabinettsbeschlüsse zum Asylpaket II Pressemitteilung, 3.02.2016, <http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2016/02/kabinettsbeschluesse-zum-asylpaket-II.html> [dostęp: 21.04.2016].

⁴⁰ Bundesministerium des Inneren, *Marokko, Algerien und Tunesien sagen Rücknahme ihrer Staatsbürger zu*, 29.02.2016, <http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Kurzmeldungen/DE/2016/02/bundesinnenminister-besucht-marocco-tunesien-algerien.html> [dostęp: 21.04.2016].

⁴¹ *Die Osteuropäer haben kein Schamgefühl*, „Die Welt”, 13.09.2015.

⁴² E. Bojenko-Izdebska, *Kilka uwag...*

⁴³ Urząd ds. Cudzoziemców, *Informacja Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców o stosowaniu w roku 2015 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2003 r. nr 128, poz. 1176 z późn. zm.) w zakresie realizacji zobowiązań Rzeczypospolitej Polskiej wynikających z Konwencji Genewskiej dotyczącej statusu uchodźców oraz Protokołu Nowojorskiego dotyczącego statusu uchodźcy*, Warszawa 2016, s. 42–43.

się od 6500 osób w 2010 r. do 15 000 w 2013 r. Polska zajmuje zwykle 10–13 pozycję w Europie pod względem liczby wnioskodawców, jednak w porównaniu z innymi państwami Europy odnotowuje najwyższy odsetek kobiet (47–50%) i dzieci (41–45%)⁴⁴.

W związku z sytuacją na Ukrainie obywatele tego państwa znaleźli się w 2014 r. na drugiej pozycji wśród składających wnioski. Jednak niewielu z nich decydowało się na procedurę uchodźczą ze względu na brak możliwości podjęcia pracy przez pierwsze 6 miesięcy jej trwania. Obywatele Ukrainy, którzy przez wiele lat przebywali w Polsce na podstawie zezwoleń na pobyt czasowy, po wejściu w życie nowej ustawy o cudzoziemcach z 2014 r. raczej decydowali się na wystąpienie o pobyt stały – 84% z nich stanowiły osoby polskiego pochodzenia (2928 osób, w tym 1773 z Kartą Polaka)⁴⁵.

Liczba wniosków o status uchodźcy składanych w krajach UE przez obywateli Ukrainy wzrosła nie tylko w Polsce⁴⁶, gdyż wiele złożono też np. w Niemczech. W dużej mierze były to osoby uchylające się od służby wojskowej – prawie wszystkie wnioski zostały odrzucone. W styczniu 2015 r. rząd RP ewakuował z terenów objętych konfliktem zbrojnym na Ukrainie do Polski grupę 178 obywateli ukraińskich polskiego pochodzenia⁴⁷.

Po decyzji UE o relokacji uchodźców poprzedni rząd zadeklarował przyjęcie w ciągu 2 lat około 7000 uchodźców w latach 2016–2017 (państwa wyszehradzkie i Zjednoczone Królestwo były przeciw).

Po wyborach w 2015 r. nowy rząd Polski zapowiedział wywiązanie się z zobowiązań poprzedniego i przyjęcie zgodnie z ustaleniami w ramach relokacji 400 uchodźców z Grecji i Włoch – pod warunkiem, że osoby te zgodzą się na przeniesienie. Ze względów bezpieczeństwa przeprowadzana jest ich weryfikacja oraz konsultacje ze stroną grecką i włoską. Rząd pracuje również nad nowelizacją ustawy wdrażającej do polskiego porządku prawnego akty prawne (dyrektywę 2013/32/UE, dyrektywę 2013/33/UE oraz rozporządzenie 604/2013) stanowiące część przepisów prawa unijnego tworzących Wspólny Europejski System Azylowy II generacji, tzw. pakiet azylowy⁴⁸.

⁴⁴ Urząd ds. Cudzoziemców, *Napływ cudzoziemców ubiegających się o objęcie ochroną międzynarodową do Polski w latach 2009–2015*, Warszawa 2015, <http://udsc.gov.pl/statystyki/raporty-specjalne/ochrona-miedzynarodowa-trendy> [dostęp: 21.04.2016].

⁴⁵ Urząd ds. Cudzoziemców, *Główne trendy migracyjne w 2014 r.*, <http://udsc.gov.pl/statystyki/raporty-specjalne/ochrona-miedzynarodowa-trendy/v2> [dostęp: 1.04.2016].

⁴⁶ OSW, *Kryzysowa migracja Ukraińców*, 19.10.2015, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2015-10-19/kryzysowa-migracja-ukraincow> [dostęp: 1.04.2016].

⁴⁷ Biuro Analiz Sejmowych, P. Hut, *Ewakuowani z Donbasu*, 26.05.2015, [http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/558060BA8F427F5EC1257E50003C44EE/\\$file/Infos_192.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/558060BA8F427F5EC1257E50003C44EE/$file/Infos_192.pdf) [dostęp: 1.04.2016].

⁴⁸ Projekt ustawy o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw, <https://www.premier.gov.pl/wydarzenia/decyzje-rzadu/projekt-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-udzielaniu-cudzoziemcom-ochrony-na-0.html> [dostęp: 1.05.2016].

Po zamachach terrorystycznych w Paryżu i Belgii polskie władze zaostriżyły kryteria dotyczące identyfikacji uchodźców – wiceminister MSWiA Jakub Skiba skrytykował działanie hot-spotów i niedostateczne wdrożenie przez Grecję i Włochy odpowiednich procedur bezpieczeństwa w celu właściwej weryfikacji i ustalenia tożsamości osób⁴⁹. W efekcie od początku roku Polska nie przyjęła jeszcze relokowanych uchodźców.

Osobnym problemem wydaje się dyskurs publiczny dotyczący uchodźców muzułmańskich – o ile w wielu wypowiedziach polskich polityków deklarowano przyjęcie prześladowanych chrześcijan syryjskich, o tyle po wydarzeniach w Niemczech rośnie opór wobec przyjmowania młodych samotnych muzułmanów. Napiętą sytuację wzmocniła propozycja Komisji Europejskiej dotycząca kar finansowych dla państw członkowskich UE odmawiających przyjęcia uchodźców

Podsumowanie

O ile w dziedzinie polityki migracyjnej brak jest płaszczyzn konfliktów między Polską a Niemcami (za wyjątkiem kwestii Polonii w Niemczech), o tyle polityka azylowa stwarza potencjalnie wiele punktów spornych – narzucanie przez RFN rozwiązań ogólnounijnych, służących głównie interesom tego kraju, oskarżanie Polski (i Węgier) o nieprzestrzeganie standardów międzynarodowych i kierowanie się partykularnymi interesami narodowymi nie tworzy atmosfery „solidarności”. Dodatkowo ostra krytyka ze strony mediów niemieckich (nie rządu) pod adresem nowych władz w Polsce raczej nie sprzyja szukaniu kompromisów.

Kryzys uchodźczy narastał od 2011 r., jednak główne państwa UE – Niemcy, Francja, Wielka Brytania – zbyt wolno reagowały na zagrożenie. Przez lata Grecja i Włochy były pozostawione same sobie – dopiero w 2015 r. przyjęto plan pomocy dla obu tych państw. Obecne problemy w stosunkach UE–Turcja, mimo ofensywy dyplomatycznej, też nie wskazują na to, aby umowa z Turcją była remedium.

Migration and asylum policies of Germany and Poland

The article compares migration and asylum policies of Poland and Germany with particular attention paid to the events of 2015. Although matters of migration policy do not cause disagreements in bilateral relations, the issue of refugees is potentially controversial. It is not, however, purely a matter of bilateral relations between Poland and Germany, but also those with European Union itself, whose responses to the crisis have been delayed and not very effective. The humanitarian crisis has now become a structural crisis and the solutions proposed by the Commission do not promise to be successful. Moreover, the agreement with Turkey so far has fallen short of expectations.

Key words: migrations, refugees, European Union, bilateral relations between Poland and Germany

⁴⁹ MSWiA o problemach Grecji i Włoch z weryfikacją tożsamości uchodźców, „Rzeczpospolita”, 12.04.2016, <http://www.rp.pl/Unia-Europejska/160419766-MSWiA-o-problemach-Grecji-i-Wloch-z-weryfikacja-tozsamosci-uchodzcow.html> [dostęp: 1.05.2016].

Marcin Lason

POLSKO-NIEMIECKA WSPÓŁPRACA WOJSKOWA W DRUGIEJ DEKADZIE XXI W.

Wprowadzenie

Wraz ze zmianami środowiska bezpieczeństwa, jakie nastąpiły w drugiej dekadzie XXI w., polityka bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej coraz silniej akcentuje rolę współpracy Sił Zbrojnych RP z siłami zbrojnymi innych państw. Ma ona charakter nie tylko wielostronny, ale i dwustronny. Jest związana m.in. z koncepcją rotacyjnej, ale stałej obecności wojsk państw NATO na terytorium RP i obejmuje ścisłą kooperację z wojskami innych państw (w szczególności Paktu Północnoatlantyckiego), w tym rosnącą liczbą ćwiczeń wojskowych o wymiarze międzynarodowym. Autor zdecydował się przybliżyć współpracę polsko-niemiecką w tym zakresie, do czego jest wiele powodów. Za kluczowy uznaje zbliżającą się 25. rocznicę rozpoczęcia tej współpracy. Ma to charakter symboliczny, ale i praktyczny. Przy okazji jej 20-lecia, w lipcu 2012 r. otworzona została w Sejmie RP wystawa pt. „20-lecie polsko-niemieckiej współpracy wojskowej. Śmiałe marzenia stają się rzeczywistością”¹. Odbyło się to w czasie rządów koalicji PO-PSL, której polityka międzynarodowa uwzględniała bliskie relacje z Niemcami. Po wyborach z jesieni

¹ M. Schwarzergruber, *20 lat współpracy*, 7.12.2012, <http://polska-zbrojna.pl/home/articleshow/5668?t=20-lat-wspolpracy> [dostęp: 13.02.2016]. Wystawa ta gościła także m.in. w Klubie Dowództwa Garnizonu Warszawa i w Akademii Obrony Narodowej.

2015 r. i rozpoczęciu rządów PiS, które w swej retoryce często było i jest antyniemieckie, pojawiają się uzasadnione pytania o kontynuację współpracy polsko-niemieckiej w różnych obszarach. Wobec tego zasadne jest także pytanie o to, czy będzie ona kontynuowana w sferze wojskowej – a jeśli tak, to w jakim stopniu. By spróbować na nie odpowiedzieć, Autor przeanalizuje historię polsko-niemieckiej współpracy wojskowej i jej przebieg w latach 2011–2015, a następnie pokusi się o wnioski na przyszłość, czyli na czas rządów PiS. Jest to podstawowy cel artykułu. Rzecz jasna, w sytuacji obaw o bezpieczeństwo RP, o wiele ważniejszy jest wymiar praktyczny współpracy, a nie jej symboliczne elementy, można się jednak zastanawiać, czy zostanie zorganizowana chociażby uroczystość podobna do wspomnianej wystawy.

Podstawą analizy będą m.in. dokumenty przyjmowane w obszarze polsko-niemieckiej współpracy wojskowej, deklaracje polityczne wyrażane w różnej formie, zamieszczane w materiałach źródłowych oraz literatura poświęcona tej problematyce, użyteczna w szczególności do syntetycznego nakreślenia 20 lat relacji w omawianym zakresie. Autor oprze się zatem na analizie treści.

Co istotne, w zasadzie pominięta zostanie kwestia współpracy w ramach Wielonarodowego Korpusu Północno-Wschodniego z siedzibą w Szczecinie, poświęcony jej jest bowiem oddzielny artykuł w niniejszej publikacji.

Polsko-niemiecka współpraca wojskowa w drugiej połowie lat 90. XX w. i pierwszej dekadzie XXI w.

Otwarcie wspomnianej wcześniej wystawy było okazją do kurtuazyjnego podsumowania 20 lat polsko-niemieckiej współpracy wojskowej. Z jednej strony ówczesny minister obrony narodowej Tomasz Siemoniak określał ją jako „kwitującą”, z drugiej zaś ambasador Niemiec Rüdiger Freiherr von Fritsch stwierdzał: „Zbudowaliśmy zaufanie, dawna groźba konfrontacji zmieniła się w partnerstwo i przyjaźń”². Jej podstawowymi formami była wymiana doświadczeń pomiędzy polskimi i niemieckimi wojskowymi, szczególnie podczas wspólnych ćwiczeń, uczestnictwo w misjach (np. w państwach bałtyckich czy Afganistanie), kształcenie (w latach 1991–2011 w Niemczech uczyło się 423 przedstawicieli Wojska Polskiego), przekazywanie sprzętu wojskowego, w szczególności 128 czołgów Leopard 2A4, i 23 myśliwców MiG-29³. Rozwój współpracy, zapoczątkowanej symbolicznie w 1996 r., kiedy to ministrowie obrony narodowej Polski i Niemiec podali sobie ręce na moście pontonowym na Odrze, doprowadził do pogłębionej kooperacji sił zbrojnych obu państw, czego przykładem jest nie tylko Wielonarodowy Korpus Północno-Wschodni, ale i utworzona Weimarska Grupa Bojowa oraz relacje pomiędzy poszczególnymi jednostkami wojskowymi – chociażby

² *Ibidem.*

³ *Ibidem.*

pomiędzy 10 Brygadą Kawalerii Pancernej ze Świątoszowa z 7 Dywizją Pancerną z Düsseldorfu, a po jej rozwiązaniu – z 1 Dywizją Pancerną z Hanoweru. W sztabach obydwu jednostek przebywa oficer łącznikowy drugiej strony, który ustala i koordynuje realizację wspólnych przedsięwzięć. Polska jednostka otrzymała z Niemiec nie tylko czołgi, ale i innego rodzaju sprzęt, m.in. pojazdy gąsienicowe Bergepanzer i pojazdy kołowe Mercedes-Benz różnych typów. Do obsługi sprzętu konieczne było przeszkolenie polskich żołnierzy, które przeszło ok. 200 osób⁴. Niezależnie od ocen jakości sprzętu przekazywanego do Polski i motywów tych działań towarzyszących stronie niemieckiej (m.in. kwestia stałego zapotrzebowania na wsparcie logistyczne ze strony Niemiec, co potwierdzają kolejne konferencje z tego zakresu organizowane w Świątoszowie), trzeba przyznać, że był to wkład w podniesienie zdolności bojowych Sił Zbrojnych RP, szczególnie istotny na początku XXI w., w okresie dużej aktywności w obszarze działań międzynarodowych.

W tym miejscu trzeba jednak odnieść się syntetycznie do całości współpracy i jej podstaw we wspomnianym okresie. Jak słusznie zauważa Grzegorz Janiszewski:

Polsko-niemiecka współpraca w dziedzinie wojskowości jest częścią szerszej kooperacji między tymi państwami i podlega jej paradygmatom. Przede wszystkim więc należy rozpatrywać ją w trzech aspektach: po pierwsze – dążeń Niemiec do zabezpieczenia pokoju i bezpieczeństwa w Europie Środkowo-Wschodniej, po drugie – dążeń Polski do wstąpienia do struktur polityczno-wojskowych państw Europy Zachodniej, po trzecie – wpływów Rosji w tej części Europy i stosunku do dokonujących się tam przemian⁵.

Dążenia Polski – kluczowe dla Autora – nie koncentrują się już na wstąpieniu do wskazanych struktur (w czym zresztą Niemcy odgrywały bardzo ważną rolę, na co symbolicznie wskazuje przypisanie im roli „advokata Polski” w jej dążeniach do NATO), ich opis należy więc uzupełnić z perspektywy drugiej dekady XXI w. (ale nie tylko). Dotyczą także:

- uzyskania jak najsilniejszej pozycji w ramach NATO i Unii Europejskiej, w niniejszym tekście mowa będzie przede wszystkim o tej pierwszej organizacji;
- przeniesienia części infrastruktury NATO na terytorium RP lub budowy na jej terenie nowych instalacji (w tym sensie, w jakim nie byłyby one następcą tych znajdujących się na terenie Niemiec);
- uzyskania wsparcia finansowego, technicznego, organizacyjnego w obszarze modernizacji Sił Zbrojnych RP;

⁴ B. Fusik, *Polsko-niemiecka konferencja logistyczna w Świątoszowie*, 27.11.2013, http://10bkpanc.wp.mil.pl/pl/146_2163.html [dostęp: 13.02.2016].

⁵ G. Janiszewski, *Polsko-niemiecka współpraca wojskowa w ramach europejskiej polityki bezpieczeństwa w latach 1991–2011*, „Acta Politica. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2014, nr 30, s. 35.

- wzrostu nakładów na obronność w Niemczech, w sytuacji gdy znaczna część armii niemieckiej jest w stanie, w którym nie byłaby zdolna do udzielenia pomocy w ramach kolektywnej obrony NATO⁶.
Szczegóły ilustruje tabela 1.

Tabela 1. Wybrane zdolności operacyjne Bundeswehry

Rodzaj sprzętu	Łącznie	Dostępnych	Gotowych do rozmieszczenia
Helikoptery Tiger	31*	10	10
Helikoptery NH90	33*	8	8
Helikoptery Sea King	21	15	3
Helikoptery Sea Lynx	22	18	4
Helikoptery CH53	83	43	16
Myśliwce Eurofighter	109	74	42
Myśliwce Tornado	89	66	38
Korwety typu K130	5	2	2
Okręty podwodne typu U212	4	1	1
Fregaty	11	8	7
Gąsienicowe transportery opancerzone Marder	406	280	280
Kołowe transportery opancerzone Boxer	180	70	70

Objaśnienia: Łącznie – wszystkie jednostki (dane oznaczone * obejmują również modele zamówione). Dostępnych – w operacjach, włączając sprzęt obecnie nieczynny z powodu konserwacji lub naprawy. Gotowych do rozmieszczenia – sprzęt, który może zostać użyty natychmiastowo na potrzeby misji, ćwiczeń czy szkoleń.

Źródło: *Germany's Disarmed Forces...*

- reakcji Niemiec na agresywną politykę Federacji Rosyjskiej i ich zgody i partycypacji w utworzeniu baz NATO na terenie RP;
- poparcia Niemiec dla wzmocnienia gwarancji pomocy militarnej w wypadku agresji zbrojnej zgodnie z artykułem 5. Paktu Północnoatlantyckiego. Jest to założenie nierealistyczne, ale silnie forsowane, jak to miało miejsce szczególnie przed szczytem NATO w Lizbonie w 2010 r.

Wspomniane dodatkowo interesy i cele polskiej polityki nie pojawiły się dopiero w drugiej dekadzie XXI w. Część z nich można traktować jako aktualne w latach 1991–2011. Dla dokonania systematycznego ujęcia tego okresu zacząć należy od wymieniania podstaw współpracy, w szczególności prawnych, i związanych z tym najistotniejszych działań:

- podpisanie między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec Traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy z 17 czerwca

⁶ Zob. szerzej: *Germany's Disarmed Forces: Ramshackle Military at Odds with Global Aspirations*, „Der Spiegel”, 29.11.2014, <http://www.spiegel.de/international/germany/ramshackle-army-at-odds-with-berlin-s-global-aspirations-a-994607.html> [dostęp: 15.02.2016].

- 1991 r.⁷, który w artykułach 3, 5, 6 i 7 odnosi się do kwestii bezpieczeństwa i obronności i konieczności współpracy obu państw w tych obszarach. Podkreślono m.in. rolę współpracy ministrów obrony narodowej, co było jednym z wielu symbolicznych gestów podejmowanych przez obie strony;
- podpisanie Porozumienia między Federalnym Ministrem Obrony RFN i Ministrem Obrony RP o współpracy w dziedzinie wojskowej 25 stycznia 1993 r., pierwszej tego typu umowy między Niemcami a państwem byłego bloku wschodniego. Określono w niej 15 obszarów współpracy między siłami zbrojnymi obu państw (np. współpraca szkół wojskowych, logistyka czy kartografia⁸);
 - spotkanie 1 września 1994 r. na Westerplatte najwyższych dowódców obu armii, co miało wymiar symboliczny, ale i praktyczny: towarzyszyło mu podpisanie umowy o współpracy pomiędzy polskimi i niemieckimi jednostkami wojskowymi⁹. Taka współpraca rozpoczęła się np. pomiędzy 12. Dywizją Piechoty ze Szczecina i VIII Okręgiem Wojskowym. Formuła przyjęła się i podpisywano kolejne umowy tego typu, co miało swoje uzasadnienie w przygotowywaniu się Polski do członkostwa w NATO, w szczególności wypełnianiu zobowiązań związanych z członkostwem w „Partnerstwie dla Pokoju”. Dla przykładu umowa z 1995 r. pomiędzy 8 Flotyllą Obrony Wybrzeża RP a Flotyllą Ścigaczy z Warnemunde¹⁰;
 - nieodpłatne pozyskanie na przełomie 1994 i 1995 r. 18 śmigłowców Mi-24, których niemieckie wojsko nie przejęło po włączeniu armii Niemieckiej Republiki Demokratycznej;
 - zacieśnianie współpracy od momentu spotkania i symbolicznego podania sobie rąk przez ministrów obrony narodowej Polski i Niemiec 11 listopada 1996 r. na przerzuconym przez Odrę moście pontonowym¹¹;
 - przeprowadzenie 22 sierpnia 1998 r. wspólnej przysięgi 88 polskich i 263 niemieckich żołnierzy na placu Kościelnym w Guben, mającej podkreślić przyjaźń i braterstwo broni, które powinny łączyć oba narody. Była to zatem kolejna symboliczna próba przełamania barier związanych z historią relacji polsko-niemieckich¹²;

⁷ Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy z 17 czerwca 1991 r., <http://www.traktaty.msz.gov.pl/fd.a-spx?f=P0000006258.pdf> [dostęp: 13.02.2016].

⁸ J. Drozd, L. Kościuk, *Wybrane problemy stosunków polsko-niemieckich (polityczne, wojskowe, współpracy przygranicznej)*, „Studia i Materiały PISM” 1993, nr 67, s. 43.

⁹ 55. rocznica września, „Gazeta Wyborcza”, 2.11.1994, s. 2.

¹⁰ A. Sokołowski, „Morskie” epizody polsko-niemieckiej współpracy wojskowej w latach 90. XX wieku, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego” 2015, nr 1, s. 164.

¹¹ *Polsko-niemiecka współpraca wojskowa*, Przedstawicielstwo Niemiec w Polsce, 15.04.2016, <http://www.polen.diplo.de/Vertretung/polen/pl/07-politische-beziehungen/04-milit-zu-sammenarbeit/02-de-pl-zusammenarbeit/0-de-pl-zusammenarbeit.html> [dostęp: 16.04.2016].

¹² G. Janiszewski, *op. cit.*, s. 39.

- utworzenie Wielonarodowego Korpusu Północno-Wschodniego jako wspólnej jednostki sztabowej polsko-niemiecko-duńskiej, zgodnie z decyzją ministrów obrony narodowej wszystkich zainteresowanych państw z 1997 r.¹³;
- porozumienie z 29 stycznia 2002 r. zawarte przez ministrów obrony narodowej Polski i Niemiec Jerzego Szmajdzińskiego i Rudolfa Scharpinga o przekazaniu 128 niemieckich czołgów Leopard 2A4 do polskiej 10 Brygady Kawalerii Pancernej w Świątoszowie. Była to realizacja niemieckiej propozycji z 2000 r. związanej z wycofywaniem tego typu uzbrojenia z armii niemieckiej. Mimo że czołgi zostały przekazane stronie polskiej za symboliczne 1 euro, to koszty ich adaptacji, a przede wszystkim przygotowania i obsługi wyniosły ok. 100 mln PLN (nie licząc kosztów sprzętu pomocniczego) i poniosła ją strona polska. Są to czołgi wyprodukowane w latach 80. XX w. (dokładnie w latach 1985–1987), wtedy były najnowocześniejszym sprzętem pancernym tego typu, jakim dysponowało Wojsko Polskie¹⁴;
- otrzymanie w 2003 r. 23 samolotów MiG-29, które weszły w wyposażenie 22 Bazy Lotnictwa Taktycznego w Malborku;
- zgoda na utworzenie Weimarskiej Grupy Bojowej, zgodnie z decyzją ministrów obrony narodowej państw członkowskich podjętą w Wieliczce 25 lipca 2006 r. Jej dyżur w ramach dyżurów Grup Bojowych Unii Europejskiej przewidziano na 2013 r. Porozumienie w tej sprawie podpisano 5 lipca 2011 r., do czego okazją była polska prezydencja w Unii Europejskiej. Ustalono, że Polska jest państwem ramowym grupy, w związku z tym wystawia większość jej sił. W tym wypadku jest to ponad 50% całości stanu osobowego, dowództwo całości, wraz z dowódcą. Niemcy zapewniają logistykę, a Francja – zabezpieczenie medyczne¹⁵. Zapowiadany dyżur udało się zrealizować w pierwszym półroczu 2013 r. O tym, że Polska wzięła na siebie większość odpowiedzialności za utworzenie grupy, zdecydowała jej pozycja wobec pozostałych państw Trójkąta Weimarskiego, które stara się przekonać do poparcia jej oczekiwań wobec wzmocnienia NATO i współpracy wojskowej. Miało to pokazać, że Polska nie uchyla się od swych obowiązków wynikających ze Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony Unii Europejskiej;
- ponadto, jak podają statystyki, obie strony corocznie realizowały razem od 200 do 300 przedsięwzięć, np. ćwiczeń, szkoleń w szkołach wojskowych,

¹³ *History*, Multinational Corps Northeast, 15.04.2016, <http://mncne.pl/about-mnc-ne/history/> [dostęp: 16.04.2016].

¹⁴ M. Cielma, *Czołg Leopard 2 – cz. I, wersje A0-A4*, „Dziennik Zbrojny”, 6.05.2012, <http://dziennikzbrojny.pl/artykuly/art,5,19,1417,wojska-ladowe,czolgi,czolg-leopard-2-cz-i-wersje-a0-a4> [dostęp: 16.04.2016].

¹⁵ A. Ciupiński, *Zdolności wojskowe Unii Europejskiej. Perspektywy grup bojowych*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2014, nr 8, s. 116; por. D. Jankowski, *Weimarski trójkąt bezpieczeństwa*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2011, nr 1, s. 133–134.

wspólnych działań jednostek wojskowych czy przemysłu zbrojeniowego, odbywających się zgodnie z wcześniej przygotowywanymi planami¹⁶;

- rozwój współpracy między marynarkami wojennymi obu państw, np. uczestnictwo od 2 lipca 2009 r. w działalności Centrum Doskonalenia Operacji na Wodach Zamkniętych i Płytkich w Kilonii, co było jednym z powodów oceny, że niemiecka marynarka wojenna jest głównym partnerem zagranicznym Marynarki Wojennej RP¹⁷.

Jest to zestawienie syntetyczne, ale prezentujące najistotniejsze obszary współpracy polsko-niemieckiej w dziedzinie wojskowości do 2011 r. Obie strony były zainteresowane jej rozwojem, czemu dały wyraz w przyjętej 21 czerwca 2011 r. „Deklaracji Rządów Rzeczypospolitej Polskiej i Republiki Federalnej Niemiec z okazji 20-lecia podpisania Traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy”¹⁸. W towarzyszącym jej „Programie współpracy” jeden z rozdziałów (jedenasty) poświęcono kwestiom współpracy wojskowej (obronnej). Wymieniono między innymi¹⁹:

- działania na rzecz wzmocnienia Wielonarodowego Korpusu Północno-Wschodniego;
- dalsze prace nad utworzeniem Weimarskiej Grupy Bojowej;
- rozwój współpracy w zakresie obrony przeciwlotniczej;
- popieranie współpracy pomiędzy jednostkami, niezależnie od rodzaju sił zbrojnych.

Widać wyraźnie, że z jednej strony wskazano na obszary ważne dla Niemiec, takie jak wkład Polski we Wspólną Politykę Bezpieczeństwa i Obrony UE, z drugiej zaś – na istotne dla Polski, jak obrona przeciwlotnicza. Próbą konkretyzacji tych zapowiedzi było podpisanie także 21 czerwca 2011 r. Umowy Ramowej między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federalnej Republiki Niemiec o współpracy obronnej. Modyfikowała ona umowę z 1993 r. i miała pozwolić na ściślejszą współpracę wojskową pomiędzy oboma państwami, w 24 obszarach (zatem o 9 więcej niż w 1993 r.), pośród których warto wskazać na²⁰:

- wzajemne wizyty personelu wojskowego i cywilnego;

¹⁶ M. Schwarzgruber, *20 lat współpracy...*

¹⁷ *Ministrowie Obrony Polski i Niemiec podpisali umowę o współpracy*, 21.06.2011, <http://archiwalny.mon.gov.pl/pl/artykul/11413> [dostęp: 13.02.2016]; por. z oceną i opisem wspólnych przedsięwzięć: A. Sokołowski, *op. cit.*, s. 165–169.

¹⁸ Wspólna Deklaracja Rządów Rzeczypospolitej Polskiej i Republiki Federalnej Niemiec z okazji 20. rocznicy podpisania Traktatu między Rzeczpospolitą Polską i Republiką Federalną Niemiec o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy: *Sąsiedzi i partnerzy*, 21.06.2011, <http://www.berlin.msz.gov.pl/resource/a7d74fb6-266f-43cf-9f70-0164b4d7ecf9> [dostęp: 15.02.2016].

¹⁹ Program współpracy przyjęty przez Rządy Rzeczypospolitej Polskiej i Republiki Federalnej Niemiec z okazji 20. rocznicy podpisania Traktatu między Rzeczpospolitą Polską i Republiką Federalną Niemiec o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy, 21.06.2011, <http://www.berlin.msz.gov.pl/resource/1ac1ed8d-e9f6-48ad-8b96-396cf96def8c> [dostęp: 15.02.2016].

²⁰ *Ministrowie Obrony Polski i Niemiec podpisali...*

- realizację misji pokojowych i humanitarnych, w tym na rzecz zwalczania terroryzmu;
- współdziałanie służb ratowniczo-poszukiwawczych;
- ochronę przestrzeni powietrznych obu państw;
- wojskowe wsparcie logistyczne i medyczne;
- ćwiczenia i szkolnictwo wojskowe;
- naukę i badania naukowe związane z obronnością;
- kooperację przemysłów obronnych.

Przebieg współpracy w latach 2011–2015

Wspomniana umowa była podstawą rozwoju współpracy w kolejnym okresie i poszerzała jej obszary. Umożliwiała dalszą realizację owych 200–300 przedsięwzięć rocznie, tworząc przy tym jasną podstawę prawną. Widać wyraźnie, że obie strony zawarły w zapisach kwestie, które traktują priorytetowo pośród celów polityki dwustronnej i na które pozwalają im posiadane siły i środki. Nie ma tu także mowy o kwestiach finansowych, co utrudniałoby przyjęcie tego typu umowy. Tym bardziej że strona polska oczekiwałaby, że będzie biorcą pomocy, podobnie jak miało to miejsce w wypadku przekazywania jej sprzętu, który nie był już potrzebny Bundeswehrze. Dla Niemiec było to także korzystne rozwiązanie, ponieważ nie musiały ponosić kosztów utylizacji własnego sprzętu, które sięgałyby setek milionów euro. Dodatkowo wzmacniały sojusznika i na wiele lat uzależniały go od wsparcia logistycznego, a także tworzyły dla niemieckich fabryk źródło zamówień dotyczących utrzymywania sprzętu w stanie umożliwiającym eksploatację. Ćwiczenia wojskowe także były korzystne dla obu stron. Chodzi nie tylko o praktyczne doświadczenia dotyczące współpracy między sojuszniczymi wojskami w zakresie stosowania procedur itp., ale i wymianę doświadczeń, jakie Polacy nabyli podczas szeregu misji poza granicami państwa w I dekadzie XXI w. Strona polska wystawiała na nie kontyngenty bojowe, podczas gdy niemiecka, jeśli zaangażowana, logistyczne, lub z bardzo ograniczonymi prawami do użycia siły. W związku z tym nie doszło do bliższej współpracy operacyjnej kontyngentów obu państw np. w Afganistanie. Wyjątkiem od tej reguły był przebieg misji EUFOR w Demokratycznej Republice Konga w 2006 r. Dodatkowo, przekazywane uzbrojenie, jak i wspólne ćwiczenia demonstrujące możliwości niemieckiego sprzętu są okazją do jego promowania i zachęcania do jego zakupu przez stronę polską, która wydawała – i planuje wydać – miliardy dolarów na modernizację wojska. W związku z tym można napisać, że niemiecka polityka w tym zakresie była pragmatyczna i taką też pozostała na kolejny omawiany okres, zatem lata 2011–2015. Ma ona przede wszystkim charakter regionalny, a nie globalny, interesy i możliwości obu państw są bowiem w wielu obszarach zupełnie inne. Co więcej, ze względu na rozwój Polski kolejne przekazywanie sprzętu nie będzie odbywało się już za symboliczne 1 euro (i pokrywanie dodatkowych kosztów przez stronę polską), ale będzie

to transakcja sprzedaży przez stronę niemiecką. Ma to ilustrować z jednej strony odpowiednią jakość oferty niemieckiej, z drugiej – rosnącą pozycję Polski (która nie musi być już obdarowywana, a może dokonywać zakupów potrzebnego jej sprzętu), a tym samym doprowadzić do dalszego pogłębiania współpracy, ponieważ z perspektywy polskiej obaj partnerzy stają się coraz bardziej równoprawni. Miało to być także widoczne w warstwie politycznej, a nie tylko symbolicznej czy ekonomicznej. Polska liczyła bowiem na ustępstwa Niemiec w ich polityce wobec Federacji Rosyjskiej, szczególnie w obszarze współpracy wojskowej – co, choć widoczne też wcześniej, wyjątkowo istotne stało się po rosyjskiej inwazji na Ukrainę, zajęciu Krymu i rozpoczęciu walk we wschodniej części tego państwa. Poniżej przedstawione zostaną przykłady dowodzące postawionych tez:

- duże polsko-niemieckie ćwiczenia poligonowe pod kryptonimem „Borsuk 12” przeprowadzone w dniach 26–31 marca 2012 r., w których wzięły udział ponad 3 tys. żołnierzy, wspieranych czołgami i wozami bojowymi²¹;
- odwołanie planowanych na 2013 r. wspólnych niemiecko-rosyjskich manewrów, ze względu na obawy o reakcję Polski i państw bałtyckich na ten projekt, a w szczególności sposób jego przedstawiania przez Rosję²² – nawiązujący do historii drugiej wojny światowej i budzący złe skojarzenia wśród państw, które były ofiarami porozumienia III Rzeszy i Związku Radzieckiego. Rezygnacja z tego projektu nie oznaczała jednak zakończenia współpracy niemiecko-rosyjskiej w obszarze wojskowym, która trwała od 2006 r., tym bardziej że niemieckie koncerny zbrojeniowe realizowały kontrakty na terenie Rosji. Do dalszych zmian mogło dojść dopiero po wydarzeniach z 2014 r.;
- przyjęcie listu intencyjnego o współpracy marynarek wojennych Polski i Niemiec 27 maja 2013 r., co było efektem projektu ze stycznia 2013 r., kiedy to w Gdyni odbyły się rozmowy pomiędzy przedstawicielami dowództw marynarek wojennych obu państw. Uwzględniał on inicjatywy realizowane w ramach NATO (Smart Defence) i Unii Europejskiej (Pooling and Sharing)²³. Uroczystość miała ponownie charakter symboliczny, ponieważ odbyła się na pokładzie polskiego okrętu wojennego zacumowanego w niemieckiej bazie morskiej. List podpisali ministrowie obrony narodowej obu państw. Przewidywano rozszerzenie współdziałania w obszarze operacji morskich, procesu szkolenia, szkolnictwa morskiego i koncepcji rozwojowych²⁴.

²¹ S. Głuszczyk, *Borsuk na wodzie*, 30.03.2012, http://10bkpanc.wp.mil.pl/pl/131_781.html [dostęp: 15.02.2016].

²² M. Pieńkowski, *Niemcy odwołują manewry z Rosją. Z obawy przed Polską*, 17.03.2013, <http://www.rp.pl/arttykul/990869-Niemcy-odwołują-manewry-z-Rosja--Z-obawy-przed-Polska.html> [dostęp: 15.02.2016].

²³ *Polsko-niemieckie rozmowy bilateralne*, 31.01.2013, <http://www.mw.mil.pl/index.php?akcja=news&filter=&id=21374&limes=22> [dostęp: 15.02.2016].

²⁴ *Polsko-niemiecka współpraca sił morskich. Podpisanie „listu intencyjnego”*, 27.05.2013, <http://www.mw.mil.pl/index.php?akcja=archiwum&years=2013&months=&id=21496> [dostęp: 13.02.2016].

W ten sposób cele NATO i UE byłyby realizowane dzięki łączeniu potencjałów i wykorzystywaniu wynikających z tego zdolności, np. podczas misji zagranicznych;

- podpisanie 22 listopada 2013 przez ministrów obrony Polski i Niemiec umowy o zakupie 119 czołgów Leopard z rezerw Bundeswehry (105 w wersji 2A5 i 14 w wersji 2A4²⁵). Koszty zakupu określono na 180 mln euro, a oprócz czołgów strona niemiecka miała dostarczyć potrzebny dodatkowy sprzęt składający się z ok. 200 pojazdów, w tym ciągników pancernych i samochodów. Jak widać, nie dokonano już przekazania w formie symbolicznego „zakup”, ale jest to pełnowartościowy kontrakt, w którym Niemcy oprócz pozbycia się sprzętu z rezerw Bundeswehry korzystają jeszcze poprzez opłatę związaną z jego zakupem. Dodatkowo, starsze czołgi będą wymagały szybszej modernizacji, co oznacza dalsze zamówienia dla przemysłu niemieckiego;
- polityka Federacji Rosyjskiej wobec Ukrainy, a szerzej – jej konfrontacyjna polityka wobec Zachodu, wyraźnie widoczna od czasu wydarzeń na Ukrainie, wpłynęła na kolejne decyzje związane ze współpracą wojskowa Polski i Niemiec. Podjęto kroki podobne do odwołania wspólnych ćwiczeń wojskowych z 2013 r. W tym wypadku w marcu 2014 r. rząd Niemiec zdecydował o wstrzymaniu realizacji kontraktu koncernu Rheinmetall Defence, który miał przekazać armii rosyjskiej nowoczesne centrum szkoleniowe dla żołnierzy wojsk lądowych, mogące zgodnie z zapowiedziami szkolić na symulatorach pola walki ok. 30 tys. żołnierzy rocznie. Wartość kontraktu szacowano na 120 mln euro²⁶. Była to reakcja na głosy nie tylko z Polski, ale i innych państw regionu, oraz okazja do tego, by Niemcy wykonali gest uspokajający wobec tych państw, które nie dostrzegały w ich polityce zrozumienia dla swych obaw, a wręcz przeciwnie – uważały, że Niemcy są nastawione zbyt koncyliacyjnie wobec Rosji. Jeśli spojrzeć na wartość tego kontraktu i przyszłych, w tym z Polską, to można stwierdzić, że niemiecki przemysł, przyjmując, że strona polska, tak jak każde inne państwo właściwie rządzone, w swoich kalkulacjach dotyczących zakupów uzbrojenia kieruje się także czynnikiem politycznym – nie poniósł na tym strat. Niemcy starały się także uspokajać Polskę podczas bezpośrednich spotkań,

²⁵ Kolejne Leopardy dla wojska. Umowa na zakup 119 czołgów podpisana, 22.11.2013, <https://www.premier.gov.pl/wydarzenia/aktualnosci/kolejne-leopardy-dla-wojska-umowa-na-zakup-119-czolgow-podpisana.html>; por. A. Dąbrowska, *Polska kupiła kolejne Leopardy*, 22.11.2013, <http://www.polska-zbrojna.pl/home/articleshow/10476?t=Polska-kupila-kolejne-Leopardy> [dostęp: 13.02.2016].

²⁶ M. Matzke, *Niemiecki minister gospodarki wstrzymał handel z Rosją koncernu zbrojeniowego Rheinmetall*, 19.03.2014, <http://www.dw.com/pl/niemiecki-minister-gospodarki-wstrzyma-C5%82-handel-z-rosj%C4%85-koncernu-zbrojeniowego-rheinmetall/a-17507062> [dostęp: 13.02.2016].

czego przykładem była wizyta minister obrony Niemiec Ursuli von der Leyen w Warszawie 6 marca 2014 r.. Rozmawiano zarówno o sytuacji na Ukrainie, jak i o rozwoju współpracy wojskowej²⁷;

- nie tylko powyższa decyzja polityczna miała prowadzić do intensyfikacji współpracy wojskowej z Polską. Oprócz jej pogłębiania poprzez kolejne porozumienia, o których dalej, wojsko niemieckie uczestniczyło w szeregu ćwiczeń na terenie Polski. Odbywały się one w ramach wielonarodowych ćwiczeń NATO, które miały być odpowiedzią na agresywną politykę Federacji Rosyjskiej i angażowały więcej niż dotychczas żołnierzy z państw członkowskich, w tym Niemiec (np. ćwiczenia „Allied Shield” organizowane przez NATO, także na terenie Polski, czy „Dragon” organizowane przez stronę Polską). Łącznie zgodnie ze słowami gen. Bruno Kasdorfa, generalnego inspektora wojsk lądowych Bundeswehry, w 2015 r. na terenie Polski miało ćwiczyć tysiąc niemieckich żołnierzy, w tym pododdział pancerny²⁸;
- za intensyfikacją ćwiczeń poszły kolejne deklaracje i dokumenty. W październiku 2014 r. podpisano następny list intencyjny pomiędzy Polską a Niemcami, tym razem dotyczący współpracy w obszarze wojsk lądowych. Przewidywał nie tylko większą liczbę ćwiczeń, ale i podporządkowanie batalionów wojsk lądowych w czasie ćwiczeń dowództwu z państwa partnerskiego. W ten sposób żołnierze polscy mogliby się znaleźć pod dowództwem niemieckim i odwrotnie. Miało to pokazywać poziom zaufania, jaki mają do siebie partnerzy²⁹. W wyniku prac nad wcieleniem w życie idei podporządkowania państwowym partnerskim, obejmujących pierwsze półrocze 2015 r. (liczne spotkania przedstawicieli, przede wszystkim wojskowych obu stron), we wrześniu 2015 r. przyjęto, że 34 Brygada Kawalerii Pancernej z Żagania i 41 Brygada Grenadierów Pancernych z Tollense-Kaserne w Neubrandenburgu wydzielią po batalionie, który będzie podlegał jednostce z drugiego państwa. Co istotne, nie tylko w czasie ćwiczeń. Oznacza to, że będą przygotowane odpowiednie programy szkolenia, które będzie realizowała druga strona. Jednak żołnierze będą stacjonowali w macierzystych jednostkach, a za ich zaopatrzenie i finansowanie odpowiedzialne będą struktury narodowe. Praktyczną realizację porozumienia przewidziano na 2016 r. Podkreślano przy tym, że jeszcze się nie zdarzyło, by niemiecki batalion był podporządkowany dowództwu innych sił zbrojnych i stąd projekt ma

²⁷ Minister obrony Niemiec w Polsce, 6.03.2014, <http://www.polska-zbrojna.pl/home/articleshow/11757?t=Minister-obrony-Niemiec-w-Polsce> [dostęp: 15.02.2016].

²⁸ J. Palowski, *Niemcy, Francuzi i Brytyjczycy na polskich poligonach. Plany NATO na 2015 r.*, 20.01.2015, http://www.defence24.pl/news_niemcy-francuzi-i-brytyjczycy-na-polskich-poligonach-plany-nato-na-2015-r [dostęp: 15.02.2016].

²⁹ Zob. szerzej: *Polska i Niemcy rozszerzają współpracę wojskową*, 30.10.2014, http://www.defence24.pl/news_polska-i-niemcy-rozszerzaja-wspolprace-wojskowa [dostęp: 15.02.2016].

charakter przełomowy³⁰. Ze strony niemieckiej był to nie tylko gest wsparcia Polski, oczekiwany przez nią ze względu na politykę Federacji Rosyjskiej, ale i sposób na budowę podstaw ewentualnej przyszłej armii europejskiej, ponieważ poziom integracji może rosnąć i obejmować np. brygady czy dywizje. Wobec tego projekt jest zgodny z niemieckimi interesami – w wypadku Polski zaś pozwala na umiędzynarodowienie kwestii obronności RP i zaangażowanie w nią jak największej liczby sojuszników, tak by atak na jej terytorium i jednostki był także rzeczywistym atakiem na inne państwa. Stąd – w obliczu ciągle przywoływanego zagrożenia ze wschodu – jest to dla niej projekt atrakcyjny.

Perspektywy dalszej współpracy

W październiku 2015 r. w efekcie wyborów w Polsce doszło do zmiany rządu. Pojawiło się pytanie o dalsze losy współpracy wojskowej pomiędzy Polską a Niemcami, tym bardziej że politycy PiS widzieli w Niemczech państwo, które narzuca Polsce swoją wolę, państwo, od którego Polska jest zależna, czemu odpowiadało barwne określenie Polski jako „kondominium rosyjsko-niemieckiego”³¹.

Okazją do próby oceny perspektyw dalszej współpracy było spotkanie pomiędzy ministrami obrony Polski i Niemiec, które odbyło się w Berlinie 28 stycznia 2016 r. Było to ich pierwsze spotkanie. Niestety nie ma publikacji na jego temat na stronach Ministerstwa Obrony Narodowej (mimo że taka jest np. ze spotkania z ministrami z Litwy i Ukrainy). Lakoniczną notkę podano jedynie na stronach Ministerstwa Spraw Zagranicznych³². Wedle relacji prasowych Antoni Macierewicz przekonywał, że największym zagrożeniem bezpieczeństwa w Europie jest polityka Federacji Rosyjskiej. Deklarowana zgoda w tej kwestii pomiędzy rozmówcami (wg Macierewicza) nie przełożyła się jednak po stronie niemieckiej na wsparcie dla budowy w Polsce stałych baz NATO. W kwestii współpracy wojskowej strona niemiecka podkreślała wspomniane wcześniej osiągnięcia, w szczególności planowane oddanie batalionu pod polskie dowództwo, co ma nastąpić w połowie 2016 r.³³. Te kwestie były akcentowane przez stronę niemiecką, co wyraźnie podkreślały tamtejsze media. Macierewicz tę sprawę pomijał i koncentrował się na

³⁰ B. Cöllen, *FAZ: Nowa jakość współpracy wojsk Polski i Niemiec*, 7.03.2015, <http://www.dw.com/pl/faz-nowa-jako%C5%9B%C4%87-wsp%C3%B3%C5%82pracy-wojsk-polski-i-niemiec/a-18301377> [dostęp: 15.02.2016].

³¹ Z wywiadu J. Kaczyńskiego dla „Gazety Polskiej”, [za:] Kaczyński: „kondominium rosyjsko-niemieckie w Polsce”. *PO, SLD i PSL oburzone, zwolują konferencję. Wszyscy przeciw PiS*, 8.09.2010, <http://wpolityce.pl/polityka/105419-kaczynski-kondominium-rosyjsko-niemieckie-w-polsce-po-sld-i-psd-oburzone-zwoluja-konferencje-wszyscy-przeciw-pis> [dostęp: 15.02.2016].

³² *Minister Macierewicz z wizytą w Berlinie*, 29.01.2016, http://www.berlin.msz.gov.pl/pl/aktualnosci/minister_macierewicz_z_wizyta_w_berlinie [dostęp: 15.02.2016].

³³ *Macierewicz w Berlinie: Rosja to zagrożenie*, 28.01.2016, <http://www.rp.pl/Dyplomacja/301289877-Macierewicz-w-Berlinie-Rosja-to-zagrozenie.html> [dostęp: 15.02.2016].

zagrożeniu rosyjskim. Nie odniósł się także do współpracy w ramach Wielonarodowego Korpusu Północno-Wschodniego, co zrobiła niemiecka minister. Kwestie obecności sił NATO w Polsce odłożono do rozmów w czasie szczytu NATO w Warszawie. Znamienny jest fakt, że ministrowie ogłosili tylko oświadczenia, a nie było możliwości zadawania pytań³⁴.

Z powyższych relacji można wysunąć pewne wnioski. Otóż strona niemiecka jest zadowolona z dotychczasowej współpracy wojskowej, przede wszystkim ze sposobów jej realizacji i korzyści, jakie osiąga, oraz chce ją rozwijać w tym zakresie. Strona polska natomiast traktuje ją jako rzecz oczywistą, o której nawet nie warto wspominać, i oczekuje, że nastąpi „nowa era” we wzajemnych relacjach, którą ma być zgoda na stałe stacjonowanie sił NATO w Polsce. Jest niezwykle interesującym pytaniem badawczym, czy rząd PiS widziałby wśród tych rozmieszczonych na stałe wojsk także wojska niemieckie. Jeśli wziąć pod uwagę politykę historyczną tej partii, można mieć co do tego pewne wątpliwości. Tym bardziej że w 2014 r. prezes PiS Jarosław Kaczyński stwierdził: „Nie życzyłbym sobie wojsk niemieckich na polskim terytorium. Przynajmniej siedem pokoleń musi minąć, zanim to będzie dopuszczalne”³⁵. Wedle tego polityka na polskiej ziemi powinni stacjonować żołnierze amerykańscy. Widać zatem, że strona polska uznaje dotychczasową współpracę wojskową za wystarczającą, jej rozwój nie jest priorytetem, a chodzi przede wszystkim o uzyskanie niemieckiej zgody na zbudowanie stałych baz NATO, w których jednak nie byłoby niemieckich żołnierzy. Potwierdza to wystąpienie Ministra Spraw Zagranicznych Witolda Waszczykowskiego, który przedstawiając priorytety w polityce zagranicznej, niewiele miejsca poświęcił Niemcom. Nazwał je „najważniejszym sąsiadem i partnerem gospodarczym”³⁶, uznając, że 25-lecie podpisania Traktatu o dobrym sąsiedztwie jest właściwą okazją do „małego remanentu spraw sąsiedzkich” w „duchu szczerości i otwartości”³⁷. Widać wyraźny dystans i chęć rewizji pewnej części stosunków polsko-niemieckich, co jednak nie musi oznaczać, że będzie to dotyczyło współpracy wojskowej, na której stronie polskiej bardzo zależy w obliczu ciągłego podkreślania zagrożenia ze wschodu. Jednak współpraca ukształtowana w ciągu minionych lat jest uznawana za należną Polsce, dlatego jej znaczenie nie jest akcentowane.

W wymiarze ekonomicznym natomiast Polska ma przestać być państwem, które zapewnia kontrakty zbrojeniowe niemieckim koncernom. Z tego względu zaznaczano, że podpisana 28 grudnia 2015 r. umowa na modernizację 128 czoł-

³⁴ R. Romaniec, *Macierewicz w Berlinie. „Nowa era kooperacji”*, 28.01.2016, <http://www.dw.com/pl/macierewicz-w-berlinie-nowa-era-kooperacji/a-19009842> [dostęp: 15.02.2016].

³⁵ Cyt. za: *Kaczyński: Nie życzę sobie niemieckich żołnierzy NATO na polskiej ziemi*, 2.04.2014, <http://www.newsweek.pl/polska/jaroslaw-kaczynski-niemieckie-wojska-w-polsce-nato-newsweek-pl,artykuly,283266,1.html> [dostęp: 15.02.2016].

³⁶ *Szef MSZ przedstawił w Sejmie informację o priorytetach polskiej dyplomacji w 2016 roku*, 29.01.2016, http://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter8.nsf/0/9380168A938F2F3CC-1257F4900703572/%24File/10_b_ksiazka.pdf [dostęp: 15.02.2016].

³⁷ *Ibidem*.

gów Leopard 2A4 o wartości 2,415 mld PLN (koszt dotyczy samej modernizacji i nie uwzględnia np. koniecznych remontów) ma wielkie znaczenie dla polskiego przemysłu. Zrealizować ją ma konsorcjum polskich firm zbrojeniowych, a ich strategicznym partnerem zagranicznym będzie niemiecki koncern Rheinmetall Land-systeme. Umowa dotyczy maszyn, które zostały przekazane Polsce w latach 2002–2003. Zakończenie prac przewidziano na lata 2019–2020, kiedy czołgi mają trafić do Wojska Polskiego. Większość prac ma się odbywać na terenie Polski, a jedynie pierwszych sześć czołgów będzie modernizowanych na terenie Niemiec. Według podawanych szacunków miało to pozwolić na to, by połowa wartości kontraktu trafiła do firm polskich³⁸. Pozostaje poczekać na efekty tych prac, by przekonać się, czy polski przemysł zbrojeniowy podola wyzwaniu i uzyskane efekty prac będą korzystne nie tylko dla niego, ale i Sił Zbrojnych RP. Zmiana w kierunku równoprawności stron jest jednak wyraźna (nawet jeśli tylko w warstwie informacyjnej), zarówno w relacjach wzajemnych, jak i w ramach organizacji międzynarodowych.

Podsumowanie

Z przedstawionej analizy można wyciągnąć szereg wniosków, które korespondują z głównym problemem badawczym i pytaniami szczegółowymi. Polsko-niemiecka współpraca wojskowa:

Dla Polski:

- była szansą na współpracę z siłami zbrojnymi jednego z państw NATO, co pozwalało na szybsze przygotowanie wojska do spełnienia wymagań NATO, w tym interoperacyjności;
- była wyrazem politycznego poparcia dla idei przystąpienia Polski do NATO;
- oznaczała, że jeszcze niedawny (i odwieczny) przeciwnik, stał się sojusznikiem Polski i nie leży ona już między dwoma wrogimi sobie mocarstwami, a więc jej położenie geopolitycznie gwałtownie się poprawiło;
- pozwalała na pozyskanie sprzętu, który stawał się (w swojej klasie) najlepszym, jakim dysponowało Wojsko Polskie. Tym samym wzmacniał jego siłę, co odbywało się po symbolicznych kosztach oraz bez długotrwałych procedur, paraliżujących zakupy dla polskiej armii;
- umożliwiała uczestnictwo w ćwiczeniach na terenie Polski wojska jednego z państw NATO, a tym samym zwiększa liczbę żołnierzy z innych państw zaangażowanych w pewnych okresach na terenie RP;
- doprowadziła do powstania instytucji wielonarodowych (Korpus Północno-Wschodni, Grupa Bojowa), w ramach których rozwija się współpraca w obszarze bezpieczeństwa i podnosi się bezpieczeństwo Polski;

³⁸ *Umowa na modernizację czołgów Leopard podpisana*, 29.12.2015, <http://www.polskieradio.pl/42/273/Artykul/1562565,Umowa-na-modernizacje-czolgow-Leopard-podpisana-Wartosc-kontraktu-to-ok-2-mld-zl-polowa-trafi-do-polskiego-przemyslu-zbrojeniowego> [dostęp: 13.02.2016].

- stała się częścią spłaty długów z okresu II wojny światowej, do czego, w przekonaniu rządzących, Niemcy są zobowiązane za zbrodnie popełnione na narodzie polskim.

Dla Niemiec:

- była środkiem służącym wsparciu przygotowań Sił Zbrojnych RP do członkostwa w NATO, a tym samym przesunięcia wschodniej granicy Paktu z niemieckiej na polską;
- była sposobem na budowanie wizerunku państwa wspierającego dążenie Polski do struktur bezpieczeństwa Europy Zachodniej;
- pozwalała na przekazywanie lub sprzedaż sprzętu wojskowego, który nie był już potrzebny Bundeswehrze, i tym samym na oszczędności związane z jego utylizacją oraz na tworzenie rynku dla niemieckich firm, korzystających na zamówieniach na bieżący serwis oraz modernizację sprzętu w przyszłości;
- wzmacniała sojusznika NATO, a tym samym czyniła silniejszym nie tylko cały Sojusz, ale przede wszystkim sąsiada Niemiec, strzegącego wschodniej flanki NATO;
- budowała dobry wizerunek sił zbrojnych Niemiec, które miały kojarzyć się z sojusznikiem, a nie okupantem i powoli zmieniać wizerunek żołnierza niemieckiego;
- umożliwiała żołnierzom niemieckim nabywanie doświadczenia, w szczególności przy współpracy z wojskiem, które w XXI w. uczestniczyło w działaniach bojowych podczas różnych misji poza granicami państwa;
- wraz z inicjatywami dalszego pogłębiania (współpraca marynarek wojennych, wojsk lądowych, więcej ćwiczeń itd.) jest odpowiedzią na oczekiwania Polski dotyczące wzmocnienia wschodniej flanki NATO i utworzenia na jej terenie baz Sojuszu.

Polish-German Military Cooperation in the 21st Century

The article describes the process of developing the Polish-German military cooperation in the 21st century. It presents the bases for the bilateral military relationships between Poland and Germany and shows their development. The paper underlines the role of Germany in the Polish participation in NATO. The Author describes the common initiatives after joining the Pact, especially the participation of Bundeswehr in training and technical modernisation of the Polish armed forces. He claims that after the year 2015, the Polish-German military cooperation will be a function of Germany's pragmatics and Poland's history politics. The main problem of the Polish government will be the German willingness to constantly build NATO military bases in Poland.

Key words: Poland, Germany, military cooperation, 21st century

Adam Sokołowski

**WIELONARODOWY KORPUS
PÓŁNOCNO-WSCHODNI W SZCZECINIE
W SYSTEMIE BEZPIECZEŃSTWA EUROPEJSKIEGO
ORAZ STOSUNKACH POLSKO-NIEMIECKICH (2007–2016)**

Wprowadzenie

Niniejszy artykuł został poświęcony rozwojowi Wielonarodowego Korpusu Północno-Wschodniego (WKP-W; Multinational Corps Northeast, MNC NE) z siedzibą w Szczecinie w drugiej dekadzie jego istnienia. Korpus, który obecnie stanowi istotne ogniwo obrony tzw. wschodniej flanki NATO, z powodzeniem funkcjonuje i wypełnia swoją międzynarodową misję od powołania w 1999 r.¹. Od ponad 15 lat Wielonarodowy Korpus Północno-Wschodni jest ważnym narzędziem w ramach NATO, wspierającym stabilność oraz bezpieczeństwo sojuszników w regionie Morza Bałtyckiego². Każde z państw-założycieli Korpusu osiągnęło i nadal osiąga korzyści polityczne i militarne z jego funkcjonowania. Dla Polski był on

¹ Na temat powstania i rozwoju Korpusu szerzej patrz: A. Sokołowski, *Współpraca wojskowa Polski, Niemiec i Danii w ramach NATO na przykładzie Wielonarodowego Korpusu Północno-Wschodniego w Szczecinie (1999–2007)*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2007, nr 4, s. 171–188.

² Ł. Zalesiński, *15 lat Korpusu Północno-Wschodniego*, Polska Zbrojna, 18.09.2014, <http://www.polska-zbrojna.pl/home/articleshow/13724?t=15-lat-Korpusu-Polnocno-Wschodniego-> [dostęp: 12.03.2016].

pierwszą instytucją NATO na jej terytorium i dawał realną możliwość wspólnej obrony w ramach 5 artykułu Traktatu Północnoatlantyckiego. Dla zjednoczonych Niemiec jednostka ta była potwierdzeniem kontynuacji idei wielonarodowości (*Multinationalität*) w zakresie zaangażowania Bundeswehry w funkcjonowanie międzynarodowych taktycznych związków wojskowych w ramach NATO³. Wśród tych związków należy wymienić: dwa korpusy niemiecko-amerykańskie, jeden korpus niemiecko-holenderski, jednostki niemiecko-duńskiego związku taktycznego LANDJUT, Korpus Szybkiego Reagowania NATO (Allied Rapid Reaction Corps – ARRC) pod dowództwem brytyjskim, a także jednostki Eurokorpusu stacjonującego w Strasburgu⁴. Danii utworzenie Korpusu dawało z kolei możliwość kontynuowania dobrych tradycji funkcjonowania niemiecko-duńskiego Dowództwa Połączonych Sił Lądowych Szlezwiku-Holsztyna i Jutlandii (LANDJUT) z siedzibą w Rendsburgu w Niemczech. Jednostka w Szczecinie stanowi przy tym dla żołnierzy i oficerów z państw NATO ważne miejsce wymiany doświadczeń w zakresie międzynarodowej współpracy wojskowej. Ma to istotne znaczenie dla dalszego rozwoju dobrosąsiedzkich stosunków polsko-niemieckich, poszerzania wojskowej kooperacji trójstronnej Polska–Niemcy–Dania oraz wzmacniania bezpieczeństwa europejskiego w XXI w.⁵

Decyzje o znaczącym wzmocnieniu siły Korpusu zapadły w Newport w trakcie Szczytu NATO, który został zorganizowany w Walii w dniach 4–5 września 2014 r. Od tego czasu Korpus przechodzi kolejną już transformację, najważniejszą od czasu swojego powstania. Można postawić tezę, iż zmiany te będą w bardzo dużym stopniu wyznaczały kierunek dalszego działania Korpusu w najbliższych latach, jak również jego miejsce i rolę w zapewnianiu oraz wzmacnianiu bezpieczeństwa europejskiego w ramach NATO. Dotyczy to nie tylko Polski, Niemiec i Danii – państw założycielskich Korpusu – ale także innych państw Europy Środkowo-Wschodniej i Północnej, należących i nienależących do NATO. Korpus nie jest przy tym wymierzony przeciwko komukolwiek, jest natomiast istotnym elementem kolektywnej obrony państw sygnatariuszy Traktatu Północnoatlantyckiego⁶.

W artykule scharakteryzowane zostaną następujące kwestie szczegółowe: powołanie Korpusu, jego zadania i struktura organizacyjna; rozwój WKP-W jako

³ Zob. *W służbie pokoju. Bundeswehra 1955–1993*, red. H.A. Jacobsen, L. Souchon, Warszawa 1993; J. Solak, *Niemcy w NATO*, Warszawa 1999.

⁴ *Armee der Einheit 1990–2000*, Bundesministerium der Verteidigung, Presse- und Informationsstab, Referat Öffentlichkeitsarbeit, Bonn September 2000, s. 35–39; *Bundeswehra na progu XXI wieku*, przeł. B. i D. Lulińscy, Warszawa 2000, s. 31.

⁵ Strona internetowa Wielonarodowego Korpusu Północno-Wschodniego, <http://mncne.pl> [dostęp: 12.03.2016].

⁶ Ł. Zalesiński, *Strażnicy wschodniej flanki*, Polska Zbrojna, 10.09.2014, <http://www.polska-zbrojna.pl/home/articleshow/13647?t=Straznicy-wschodniej-flanki> [dostęp: 12.03.2016]; K. Wilewski, *Szczeciński Korpus rośnie w siłę*, Polska Zbrojna, 23.10.2014, <http://www.polska-zbrojna.pl/home/articleshow/14046?t=Szczecinski-Korpus-rosnie-w-sile> [dostęp: 12.03.2016].

części struktury wojskowej NATO; problematyka bezpieczeństwa międzynarodowego w trakcie obchodów w 2011 r. 20. rocznicy podpisania Traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy; ustalenia szczytu NATO w Newport w 2014 r. na rzecz wzmocnienia zadań i struktury Korpusu; zmiany w Korpusie w latach 2015–2016; przyszłość Korpusu w kontekście Szczytu NATO w Warszawie w 2016 r.

Powołanie Korpusu, jego struktura organizacyjna i zadania

Wielonarodowy Korpus Północno-Wschodni z siedzibą w Szczecinie funkcjonuje jako część struktury wojskowej NATO. Korpus został powołany do życia przez Polskę, Niemcy i Danię⁷. W myśl trójstronnej konwencji o powołaniu Korpusu z 5 września 1998 r. do jego zadań należy: a) planowanie i działanie na rzecz wspólnych celów obronnych zgodnie z artykułem 5 Traktatu Północnoatlantyckiego; b) wnoszenie przez jego Kwaterę Główną wkładu w wielonarodowe operacje mające na celu rozwiązywanie sytuacji kryzysowych, łącznie z misjami pokojowymi prowadzonymi w ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych, Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego bądź innych regionalnych porozumień na podstawie rozdziału VII Karty Narodów Zjednoczonych; c) planowanie i przygotowywanie (a na wezwanie również prowadzenie) przez jego Kwaterę Główną misji humanitarnych i ratowniczych, łącznie z misjami realizowanymi w czasie klęsk żywiołowych⁸.

12 marca 1999 r. Polska wraz z Czechami i Węgrami została przyjęta do Sojuszu Północnoatlantyckiego. Ten moment symbolicznie zamykał pewną przejściową epokę i rozpoczynał czas intensywnej polityczno-wojskowej współpracy na rzecz umacniania transatlantyckiej architektury bezpieczeństwa. Było to tym bardziej ważne, iż w owym 1999 r. Sojusz Północnoatlantycki obchodził 50-lecie

⁷ Zobacz: H. Bogusławska, A. Konieczka, *Współpraca polityczno-wojskowa w ramach Trójkąta Weimarskiego i trójkąta Polska-Niemcy-Dania*, Warszawa 1998, s. 18–34 (Analizy – Syntezy – Fakty – Opinie, nr 65); *Obrona Narodowa 2001 / The National Defence 2001*, Biuro Prasy i Informacji Ministerstwa Obrony Narodowej, Warszawa, grudzień 2000, s. 103–110; C. Kącki, *Siły wielonarodowe do misji pokojowych*, Warszawa 2003, s. 114–123; M. Żurek, *Wielonarodowy Korpus Północ-Wschód jako element zewnętrznego bezpieczeństwa Polski*, [w:] *Wizje Unii Europejskiej. Przyszłość wspólnej Europy*, red. M. Żurek, Szczecin 2003, s. 159–163; G. Ciechanowski, *Wielonarodowy Korpus Północ-Wschód w Szczecinie. Polityka otwartych koszar i jej rezultaty*, [w:] *Edukacja w społeczeństwie „ryzyka”*. *Bezpieczeństwo jako wartość*, red. M. Gwoździcka-Piotrowska, A. Zduniak, t. 2, Poznań 2007, s. 404–411 (Edukacja XXI Wieku, z. 11). W Niemczech opublikowane zostały dwie prace prof. dr. Svena Bernharda Gareisa: *Conditions of Military Multinationality. The Multinational Corps Northeast in Szczecin*, współautorstwo P. Bach, A. Kołodziejczyk et al., Strausberg 2003; *Militärkulturen und Multinationalität. Das Multinationale Korps Nordost in Stettin*, współautorstwo U. vom Hagen, Opladen 2004.

⁸ Konwencja między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej, Rządem Królestwa Danii i Rządem Republiki Federalnej Niemiec dotycząca Wielonarodowego Korpusu Północno-Wschodniego, sporządzona w Szczecinie dnia 5 września 1998 r., Dz.U. z 1998 r., nr 21, poz. 259.

swojego istnienia. Inauguracja Korpusu miała miejsce w Szczecinie 18 września 1999 r. Dla Polski i Niemiec był to ważny rok, pełen istotnych z historycznego punktu widzenia rocznic. Nasz kraj obchodził wtedy 10. rocznicę symbolicznego upadku komunizmu i rozpoczęcia demokratycznych reform w Polsce oraz innych państwach byłego bloku wschodniego. Dla Niemiec była to okazja nie tylko do świętowania 10. rocznicy upadku muru berlińskiego, ale również do pogłębionej refleksji nad miejscem i rolą tego państwa w Europie oraz dynamicznie zmieniającym się świecie. W 1998 r. w wyniku wyborów parlamentarnych w RFN nastąpiła zmiana rządów. Kanclerz Gerhard Schröder zastąpił na urzędzie Helmuta Kohla i rozpoczął się kilkuletni czas rządów koalicji SPD-Sojusz 90/Zieloni (1998–2005). W tym czasie o przyjęcie Polski do NATO zabiegali zarówno premier RP Jerzy Buzek, jak i prezydent RP Aleksander Kwaśniewski. Na uroczystość inauguracji Korpusu przybyli ministrowie obrony Polski – Janusz Onyszkiewicz, Niemiec – Rudolf Scharping, oraz Danii – Hans Haekkerup. W pierwszym dowództwie Korpusu w 1999 r. znaleźli się generałowie: Henrik Ekmann (Dania) jako dowódca, Edward Pietrzyk (Polska) jako zastępca dowódcy, a także Hans-Joachim Sachau (Niemcy) jako szef sztabu Korpusu. Należy podkreślić, że proces zbliżania się Polski do członkostwa w NATO nie byłby możliwy w latach 90. XX w. bez politycznego i militarno-organizacyjnego wsparcia ze strony władz zjednoczonych Niemiec⁹.

Kwatera Główna Korpusu została zlokalizowana w Szczecinie w Koszarach Bałtyckich przy ul. Waleriana Łukasińskiego 33. Władzę nadzorczą i doradczą w Korpusie sprawuje Komitet Korpusu. Składa się on z reprezentantów państw założycielskich, którzy występują w imieniu szefów sztabów swoich Sił Zbrojnych lub równorzędnych podmiotów. Kwatera Główna Korpusu zorganizowana jest zgodnie ze standardami NATO, a najważniejsze miejsce zajmuje tu Grupa Dowódcza. Dowódca Korpusu to najwyższe stanowisko wojskowe w strukturze tej formacji. Kieruje on bezpośrednio działaniami całego Korpusu oraz przygotowuje go do wykonywania pełnego zakresu operacji wojskowych zarówno na obszarze odpowiedzialności NATO, jak i poza nim. Zastępca Dowódcy korpusu jest najbliższym współpracownikiem dowódcy Korpusu. Pełni on funkcję doradczą oraz zastępuje dowódcę, kiedy wymaga tego sytuacja. Szef sztabu kieruje, koordynuje i nadzoruje pracę sztabu Korpusu w imieniu jego dowódcy. Jest on także odpowiedzialny za przekazywanie sztabowi Korpusu polityki tej formacji, jak również planów i decy-

⁹ Szerzej na ten temat piszą: J. Drozd, *Sojusz nadziei. Polsko-niemiecka współpraca wojskowa po 1989 roku*, Warszawa 1998; B. Koszel, *Trójkąt Weimarski. Geneza, działalność, perspektywy współpracy*, Poznań 2006; B. Koszel, K. Malinowski, Z. Mazur, *Niemiecka polityka wobec Polski (1990–2010)*, Poznań 2012 (Republika Federalna Niemiec 20 lat po Zjednoczeniu, t. 4); K. Malinowski, *Przemiany niemieckiej polityki bezpieczeństwa 1990–2005*, Poznań 2009; Idem, *Polska i Niemcy w Europie (2004–2014). Różnice interesów – uwarunkowania i konsekwencje*, Poznań 2015; K. Miszczak, *Polityka zagraniczna, bezpieczeństwa i obrony koalicji rządowej SPD-Sojusz 90/Zieloni w okresie 1998–2005*, Warszawa 2012; M. Stolarczyk, *Zbieżność i różnice interesów w stosunkach polsko-niemieckich w latach 1989–2009*, Katowice 2010; R. Zięba, *Główne kierunki polityki zagranicznej Polski po zimnej wojnie*, Warszawa 2010.

zji dowódcy i jego zastępcy. Grupa Dowódcza obsadzana jest rotacyjnie co 3 lata przez wyższy personel wojskowy z Polski, Niemiec i Danii (patrz Aneks)¹⁰.

W ramach Kwatery Głównej funkcjonują pionierzy (od G1 do G9) odpowiedzialni za właściwe działanie Korpusu. Podlegają one asystentom szefa sztabu w randze pułkownika i podzielone są na poszczególne wydziały. Personel Kwatery Głównej Korpusu liczył do połowy 2015 r. prawie 250 osób w czasie pokoju. Liczba ta ma być w najbliższym czasie powiększona do 400 osób, co stanowi znaczące wzmocnienie siły Korpusu. Jednostki wojskowe podlegające Korpusowi (w łącznej sile od 70 do 100 tys. żołnierzy) rozlokowane są w swoich bazach na terenie państw założycielskich. Kwatera Główna Korpusu jest wspierana przez jednostki, które zapewniają właściwe funkcjonowanie Korpusu w codziennej pracy administracyjno-sztabowej, w czasie ćwiczeń w kraju i za granicą, jak również w trakcie misji realizowanych w ramach NATO. Do jednostek tych należy zaliczyć Centrum Koordynacji Operacji Powietrznych, które powstało, aby umożliwić Korpusowi prowadzenie połączonych operacji powietrzno-lądowych, i Brygadę Wsparcia Dowodzenia WKP-W, powołaną do współdziałania z Korpusem w czasie ćwiczeń i misji. Do jej obowiązków należy udzielanie wszechstronnego wsparcia Korpusowi w zakresie rozlokowania i utrzymania stanowisk dowodzenia oraz w zakresie systemów łączności, jak również wsparcia logistycznego i ochrony wojsk¹¹.

W czasie pokoju prace Kwatery Głównej Korpusu wspomagają Narodowe Elementy Wsparcia z Polski, Niemiec i Danii. Do ich kompetencji należą takie kwestie jak: sprawy mieszkaniowe, dyscyplina wojskowa, wynagrodzenie personelu Korpusu, formalności administracyjne dotyczące rozpoczęcia lub zakończenia służby w Korpusie. Dodatkowo Narodowe Elementy Wsparcia Niemiec i Danii, a także Niemieckie Biuro Administracji Wojskowej zajmują się sprawami żołnierzy z pozostałych narodowości należących do Korpusu¹².

Rozwój Wielonarodowego Korpusu Północno-Wschodniego jako części struktury wojskowej NATO

Do końca 2015 r. na terytorium Polski funkcjonowały cztery jednostki o charakterze międzynarodowym podległe bezpośrednio NATO. Poza Korpusem były to: Centrum Szkolenia Sił Połączonych NATO (Joint Force Training Centre, JFTC), Dowództwo 3 Batalionu Łączności NATO, a także Centrum Eksperckie Policji Wojskowych NATO (NATO Military Police Centre Of Excellence). Do wyżej wymienionych dołączona została nowo powstała Jednostka Integracyjna Sił NATO

¹⁰ Ulotka informacyjna Multinational Corps Northeast, Korpus NATO Regionu Bałtyckiego (wersja polska), Szczecin 2014; Ulotka informacyjna Multinational Corps Northeast, The NATO Corps of the Baltic Region (wersja angielska), Szczecin 2015; strona internetowa Wielonarodowego Korpusu Północno-Wschodniego, <http://mncne.pl> [dostęp: 12.03.2016].

¹¹ *Ibidem*.

¹² *Ibidem*.

(NATO Force Integration Unit, NFIU), która w kwietniu 2016 r. osiągnęła pełną gotowość do wypełniania postawionych przed nią zadań. Siedzibą wszystkich tych jednostek wojskowych jest Bydgoszcz¹³.

Kwatera Główna miała do marca 2015 r. status dowództwa Sił Niższej Gotowości (Siły Lądowe). Zgodnie z tym statusem Korpus miał 180 dni na przygotowanie się do wyznaczonej misji w ramach NATO. Mogły to być misje wojskowe w ramach kolektywnej obrony państw Sojuszu, operacje kryzysowe i wspierania pokoju, jak również operacje usuwania skutków klęsk żywiołowych. Pełna gotowość operacyjna Korpusu w ramach NATO została potwierdzona w czasie oceny dokonanej w dniach 31 października – 10 listopada 2005 r. i zatwierdzona przez Radę Północnoatlantycką 6 lutego 2006 r. Korpus może zostać użyty po stosownej aktywacji w zakresie dowodzenia operacyjnego podległego Naczelnemu Dowódcy Sił Sojuszniczych NATO w Europie (SACEUR)¹⁴.

W latach 2004–2015 do Korpusu przyłączyły się kolejne kraje – jako państwa uczestniczące: Litwa, Łotwa i Estonia (kwiecień 2004 r.), Słowacja (styczeń 2005 r.), Czechy (październik 2005 r.), Stany Zjednoczone Ameryki (listopad 2006 r.), Rumunia (lipiec 2008 r.), Słowenia (sierpień 2009 r.), Chorwacja (styczeń 2012 r.), Węgry (lipiec 2013 r.)¹⁵. Następnie do korpusu dołączyła Szwecja – pierwszy kraj spoza NATO (wrzesień 2014 r.), a także Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej (kwiecień 2015 r.). Do połowy 2015 r. Korpus składał się więc z przedstawicieli 15 państw. W sierpniu 2015 r. do tzw. Rodziny Korpusu dołączyli reprezentanci sił zbrojnych Turcji, Francji oraz Królestwa Holandii. W październiku 2015 r. swojego oficera sztabowego do Kwatery Głównej Korpusu wysłała Finlandia. Powyższe działania potwierdzają konieczność dalszej rozbudowy infrastruktury Korpusu oraz są dowodem na powiększanie się zakresu jego odpowiedzialności za sprawy bezpieczeństwa europejskiego, szczególnie w rejonie Morza Bałtyckiego¹⁶.

Od momentu utworzenia jednostki w Szczecinie w 1999 r. żołnierze WKP-W biorą aktywny udział w różnego rodzaju szkoleniach i ćwiczeniach wojskowych,

¹³ K. Wilewski, *Jednostka Integracji Sił NATO w Bydgoszczy prawie gotowa*, Polska Zbrojna, 6.10.2015, <http://www.polska-zbrojna.pl/home/articleshow/17317?t=Jednostka-Integracji-Sil-NATO-w-Bydgoszczy-prawie-gotowa> [dostęp: 20.04.2016]; *Szef MON w NFIU w Bydgoszczy*, Ministerstwo Obrony Narodowej, Aktualności, 20.04.2016, <http://mon.gov.pl/aktualnosci/arttykul/najnowsze/szef-mon-w-nfiu-w-bydgoszczy-92016-04-20> [dostęp: 25.04.2016].

¹⁴ A. Dąbrowska, *Gen. Bogusław Samol: Rosnie rola Korpusu*, Polska Zbrojna, 13.01.2014, <http://www.polska-zbrojna.pl/home/articleshow/15495?t=Gen-Boguslaw-Samol-Rosnie-rola-Korpusu> [dostęp: 16.03.2016].

¹⁵ *Szczęśliwa trzynastka – Węgry w Korpusie!*, MON, 1.07.2013, <http://mon.gov.pl/aktualnosci/arttykul/2013-07-01-szczesliwa-trzynastka-wegry-w-korpusie> [dostęp: 02.03.2016].

¹⁶ Ł. Zalesiński, *Siemoniak: stawiamy na szczeciński korpus*, Polska Zbrojna, 24.04.2015, <http://www.polska-zbrojna.pl/home/articleshow/15836?t=Siemoniak-stawiamy-na-szczeciński-korpus> [dostęp: 12.03.2016]; M. Górka, *Ambasadorowie przy NATO: wzmacniamy wschodnią flankę*, Polska Zbrojna, 25.02.2016, <http://www.polska-zbrojna.pl/home/articleshow/18592?t=Ambasadorowie-przy-NATO-wzmacniamy-wschodnia-flanke> [dostęp: 12.03.2016].

mających na celu wdrażanie określonych sojuszniczych procedur dowódczych oraz doskonalenie międzynarodowej współpracy wojskowej w ramach NATO. Można wymienić tu następujące ćwiczenia: „Crystal Eagle” (2000 r.), „Strong Resolve” (2002 r.), „Baltic Express II” oraz „Capable Warrior” (2004 r.). W listopadzie 2005 r. żołnierze Korpusu pozytywnie zaliczyli ćwiczenie certyfikujące „Compact Eagle”. Na tej podstawie Rada Północnoatlantycka zaliczyła w 2006 r. Kwaterę Główną Korpusu do certyfikowanych dowództw Sił Niższej Gotowości. Po 2007 r. proces szkoleniowy Korpusu w ramach międzynarodowych ćwiczeń i manewrów wojskowych był kontynuowany. Zmieniały się tylko potencjalne zagrożenia, które były przedmiotem ćwiczeń, co pokazują ich ewolucję – od działań konwencjonalnych w ramach współpracy oddziałów wojskowych z różnych krajów, poprzez operacje pokojowe na przykładzie misji ISAF w Afganistanie, aż do najnowszych zagrożeń związanych z wojną hybrydową. Najważniejszym sprawdzianem Korpusu na początku drugiej dekady jego funkcjonowania były ćwiczenia „Crystal Eagle” w kwietniu 2013 r. w Wildflecken w Niemczech, przygotowujące blisko 1400 żołnierzy z 19 państw NATO i spoza Sojuszu do misji w Afganistanie w 2014 r.¹⁷ Za ich organizację odpowiadał generał dywizji – mianowany następnie generałem broni – Bogusław Samol. Jako dowódca Korpusu nadzorował on w latach 2012–2015 proces największej transformacji szczecińskiej jednostki od momentu jej powołania¹⁸.

Kolejne ważne ćwiczenia dowódczo-sztabowe z udziałem żołnierzy Korpusu – „Compact Eagle 15” – odbyły się w listopadzie 2015 r. w Warszawie i zostały poświęcone obronie sojuszniczej państw NATO w ramach 5 artykułu Traktatu Północnoatlantyckiego. Ich zadaniem było ponadto zintegrowanie żołnierzy Korpusu po zakończonej misji w Afganistanie oraz nowego personelu skierowanego do służby w powiększonej Kwaterze Głównej jednostki¹⁹. Najnowsze manewry – „Trident Joust 16” w kwietniu 2016 r. – miały natomiast pozwolić na przećwiczenie różnych scenariuszy współczesnej wojny hybrydowej, takich jak naruszanie przestrzeni powietrznej, blokowanie statków na wodach Morza Bałtyckiego, cy-

¹⁷ Rusza ćwiczenie *Crystal Eagle*, MON, 15.04.2013, <http://mon.gov.pl/aktualnosci/artykul/2013-04-15-rusza-cwiczenie-crystal-eagle> [dostęp: 16.02.2016]; BAS, „*Crystal Eagle*” – wirtualny Afganistan, Polska Zbrojna, 15.04.2013, <http://www.polska-zbrojna.pl/home/articleshow/7377?t=-Crystal-Eagle-wirtualny-Afganistan> [dostęp: 12.03.2016]; BAS, „*Kryształowy orzeł*” rozwinął skrzydła, Polska Zbrojna, 20.04.2013, <http://www.polska-zbrojna.pl/home/articleshow/7439?t=-Kryształowy-orzeł-rozwinał-skrzydła> [dostęp: 12.03.2016].

¹⁸ P. Glińska, *Dowódca, z którym oplaca się pracować*, Polska Zbrojna, 18.12.2012, <http://www.polska-zbrojna.pl/home/articleshow/5792?t=Dowodca-z-ktorym-oplaca-sie-pracowac> [dostęp: 12.03.2016]; *Wizyta ministra Siemoniaka w Szczecinie*, MON, 9.05.2014, http://mon.gov.pl/aktualnosci/artykul/najnowsze/2014-05-08-wizyta-ministra-siemoniaka-w-szczecinie_ [dostęp: 16.02.2016].

¹⁹ A. Dąbrowska, *Szczeciński Korpus – strażnikiem NATO*, Polska Zbrojna, 25.11.2015, <http://www.polska-zbrojna.pl/home/articleshow/17809?t=Szczeciński-Korpus-szraźnikiem-NATO> [dostęp: 25.02.2016].

berataki oraz zamachy terrorystyczne na infrastrukturę krytyczną²⁰. Przed kadraj Korpusu jeszcze ćwiczenia „Anakonda 16” przewidziane do realizacji w wymiarze narodowym przez Siły Zbrojne RP ze wsparciem NATO w czerwcu 2016 r. Wszystkie powyższe ćwiczenia mają umożliwić Kwaterze Głównej Korpusu dowodzenie od 2018 r. operacjami połączonymi z udziałem wojsk lądowych, sił morskich i powietrznych²¹.

Żołnierze WKP-W wzięli ponadto udział w trzech misjach NATO w Afganistanie w ramach Międzynarodowych Sił Wspierania Bezpieczeństwa (International Security Assistance Force, ISAF). Pierwsza trwała od lutego do sierpnia 2007 r. Wzięło w niej udział prawie 160 żołnierzy i oficerów Korpusu. Pełnili służbę w sztabie ISAF w Kabulu w ramach tzw. dowództwa kompozytowego. Podczas drugiej (od lutego do sierpnia 2010 r.) większość z około 130 oficerów i podoficerów służyła w Połączonym Dowództwie ISAF w Kabulu i zajmowała się kwestiami taktycznymi. Trzecia misja w Afganistanie miała miejsce od stycznia 2014 r. do stycznia 2015 r. Wzięło w niej udział ponad 120 żołnierzy Korpusu i jednostek z nim współpracujących. Od 1 stycznia 2015 r. misję ISAF zastąpiła misja NATO „Resolute Support”, której zadaniem jest dalsza stabilizacja sytuacji i wspieranie procesu pokojowego w Afganistanie²².

Problematyka bezpieczeństwa międzynarodowego w trakcie obchodów 20. rocznicy podpisania Traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy

Kwestie bezpieczeństwa międzynarodowego w XXI w., w tym wzmocnienia stosunków transatlantyckich oraz rozwoju procesu integracji europejskiej, były przedmiotem konsultacji polsko-niemieckich w trakcie obchodów 20. rocznicy podpisania Traktatu między Rzeczpospolitą Polską i Republiką Federalną Niemiec o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy. Uroczystości zorganizowane w Warszawie w 21 czerwca 2011 r. zgromadziły przedstawicieli

²⁰ K. Wilewski, *W Polsce trwają ćwiczenia NATO „Trident Joust 16”*, Polska Zbrojna, 21.04.2016, <http://www.polska-zbrojna.pl/home/articleshow/19172?t=W-Polsce-trwaja-cwiczenia-NATO-Trident-Joust-16-> [dostęp: 25.02.2016].

²¹ AD, *Szczeciński Korpus Wielonarodowy na ćwiczeniach*, Polska Zbrojna, 17.11.2015, <http://www.polska-zbrojna.pl/home/articleshow/17722?t=Szczecinski-Korpus-Wielonarodowy-na-cwiczeniach> [dostęp: 25.02.2016]; M. Zieliński, „Anakonda-16” – sprawdzian sił przed szczytem NATO, Polska Zbrojna, 22.01.2016, <http://www.polska-zbrojna.pl/home/articleshow/18290?t=-Anakonda-16-sprawdzian-sil-przed-szczytem-NATO> [dostęp: 25.02.2016].

²² MKS, *Kolejni Polacy jadą do Afganistanu*, Polska Zbrojna, 13.01.2014, <http://www.polska-zbrojna.pl/home/articleshow/11090?t=Kolejni-Polacy-jada-do-Afganistanu-> [dostęp: 18.02.2016]; *Ostatnia zmiana PKW Afganistan przejęła obowiązki*, MON, 5.06.2014, <http://mon.gov.pl/aktualnosci/artukul/najnowsze/2014-06-05-ostatnia-zmiana-pkw-afganistan-przejela-obowiazki> [dostęp: 18.02.2016].

rządów RP i RFN, z premierem Donaldem Tuskiem oraz kanclerz Angelą Merkel na czele²³.

W przyjętej wtedy Wspólnej Deklaracji Rządów RP i RFN pt. *Sąsiedzi i partnerzy*, w części zatytułowanej „20 lat dobrego sąsiedztwa”, zapisano:

W ciągu 20 lat od czasu przezwyciężenia podziału Europy Polska i Niemcy rozwinęły tak dobre stosunki, jak nigdy dotychczas. Po raz pierwszy w dziejach nasze państwa i narody współżyją zgodnie w warunkach pokoju i wolności, jako równoprawni członkowie Unii Europejskiej i Sojuszu Północnoatlantyckiego. Łączą nas tysiącletnie więzy kulturowe i cywilizacyjne. Trudne, pełne cierpień okresy wspólnej historii pozostają dla nas przestrogą na przyszłość. Dzisiaj relacje polsko-niemieckie opierają się na zasadach przyjaźni, wspólnych wartości i interesów. Cechuje je poczucie współodpowiedzialności za przyszłość zjednoczonej Europy²⁴.

W kolejnej części, zatytułowanej „Polska i Niemcy w świecie”, odniesiono się do wzajemnych relacji między RP a RFN w zakresie bezpieczeństwa. Zasygnalizowano potrzebę rozwoju polsko-niemieckiej współpracy wojskowej, również w ramach Korpusu:

Jako państwa członkowskie ONZ, NATO, UE i OBWE Polska i Niemcy przyczyniają się do utrzymania pokoju i bezpieczeństwa oraz będą nadal działać na rzecz przestrzegania zasad ładu pokojowego na świecie. Obie Strony ściśle współpracują w ramach zarządzania kryzysowego na płaszczyźnie cywilnej i wojskowej NATO i UE, na przykład w ramach operacji w Afganistanie. Obie Strony są usatysfakcjonowane zapisami nowej Koncepcji Strategicznej, przyjętej na szczycie NATO w Lizbonie w 2010 roku, która potwierdziła obronny charakter organizacji i dostosowała ją do współczesnego środowiska bezpieczeństwa, w celu obrony przed tradycyjnymi i nowymi zagrożeniami. Polska i Niemcy będą podejmować wspólne inicjatywy w dziedzinie rozbrojenia i kontroli konwencjonalnych sił zbrojnych oraz taktycznych arsenałów jądrowych w Europie. Chcemy zintensyfikować ścisłą współpracę naszych sił zbrojnych. Dobry przykład stanowi tu wspólne zaangażowanie Polski i Niemiec w ramach Wielonarodowego Korpusu Północno-Wschodniego w Szczecinie²⁵.

Uzupełnieniem Wspólnej Deklaracji był Program współpracy przyjęty przez Rządy Rzeczypospolitej Polskiej i Republiki Federalnej Niemiec z okazji

²³ *Deklaracja i program współpracy Polski i Niemiec przyjęte*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, 21.06.2011, <https://www.premier.gov.pl/wydarzenia/aktualnosci/deklaracja-i-program-wspolpracy-polski-i-niemiec-przyjete.html> [dostęp: 22.01.2016]; D. Jankowski, A. Ignaciuk, *Wspólnota wartości i „oświecony egoizm”? Stosunki polsko-niemieckie 20 lat po Traktacie o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy – aspekty bezpieczeństwa*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2011, nr 19, s. 129 i n., <https://www.bbn.gov.pl/pl/prace-biura/publikacje/kwartalnik-bezpieczens/wydania-archiwalne/192011/3506,Zagrozenia-asymetryczne.html> [dostęp: 05.01.2016].

²⁴ Wspólna Deklaracja Rządów Rzeczypospolitej Polskiej i Republiki Federalnej Niemiec z okazji 20. rocznicy podpisania Traktatu między Rzeczpospolitą Polską i Republiką Federalną Niemiec o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy. *Sąsiedzi i partnerzy*, Ambasada Rzeczypospolitej Polskiej w Berlinie, <http://www.berlin.msz.gov.pl/resource/a7d74fb6-266f-43cf-9f70-0164b4d7ecf9> [dostęp: 22.01.2016].

²⁵ *Ibidem*.

20. rocznicy podpisania Traktatu. W programie tym, w punkcie 11, zatytułowanym „Bezpieczeństwo, obrona i pomoc humanitarna”, stwierdzono:

Polska i Niemcy podejmują współpracę zarówno na płaszczyźnie europejskiej, jak i arenie międzynarodowej. Oba państwa chcą ze sobą ściśle współpracować w ramach systemu Narodów Zjednoczonych, opowiadając się za pokojem, bezpieczeństwem, demokracją oraz zapewnieniem pomocy dla ofiar kryzysów humanitarnych. Ogniska konfliktów pojawiają się na całym świecie i stanowią ciągle nowe wyzwania dla naszego bezpieczeństwa. Potencjał transformacji wymaga zaangażowania zdolności dyplomatycznych, cywilnych i wojskowych naszych krajów. Polska i Niemcy prezentują wspólne stanowisko w dziedzinie polityki bezpieczeństwa i pragną realizować w oparciu o nie praktyczną współpracę również z partnerami trzecimi²⁶.

W punkcie 11.2. Programu współpracy zapisano:

Do najważniejszych działań utworzonego w 1999 r. Wielonarodowego Korpusu Północno-Wschodniego w Szczecinie zaliczamy uzyskanie pełnej zdolności operacyjnej w 2006 r. oraz dwukrotny udział w misji w Afganistanie w 2007 r. i 2010 r. Trwający obecnie przegląd struktury Dowództwa Korpusu powinien doprowadzić do wzmocnienia zdolności zgodnie z aktualnymi standardami sił NATO. Aby to umożliwić, Polska i Niemcy będą aktywnie wspierać działalność Korpusu, zabiegając m.in. o jego dalsze umiędzynarodowienie oraz zwiększenie zaangażowania obecnych państw uczestniczących²⁷.

Na podkreślenie zasługuje fakt, iż w tym samym dniu minister obrony narodowej Bogdan Klich i federalny minister obrony Thomas de Maiziére podpisali Umowę Ramową między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Federalnej Niemiec o współpracy obronnej. Umowa ta regulowała różne aspekty dwustronnej współpracy polsko-niemieckiej w zakresie spraw wojskowych i stanowiła podstawę do dalszego rozwoju kooperacji Sił Zbrojnych RP i Bundeswehry²⁸.

Ustalenia Szczytu NATO w Newport w 2014 r. w sprawie rozszerzenia struktury i zadań Korpusu

W związku m.in. z agresywną polityką Federacji Rosyjskiej – przejawiającą się aneksją Krymu oraz wspieraniem działań militarnych na terytorium wschodniej Ukrainy – państwa członkowskie NATO postanowiły w trakcie Szczytu

²⁶ Program współpracy przyjęty przez Rządy Rzeczypospolitej Polskiej i Republiki Federalnej Niemiec z okazji 20. rocznicy podpisania Traktatu między Rzeczpospolitą Polską i Republiką Federalną Niemiec o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy, Ambasada Rzeczypospolitej Polskiej w Berlinie, <http://www.berlin.msz.gov.pl/resource/1ac1ed8d-e9f6-48ad-8b96-396cf96def8c> [dostęp: 22.01.2016].

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ *Ministrowie Obrony Polski i Niemiec podpisali umowę o współpracy*, MON, 21.06.2011, <http://archiwalny.mon.gov.pl/pl/artykul/11413> [dostęp: 30.01.2016].

w Newport (Walia, 4–5 września 2014 r.) wzmocnić siłę bojową Sojuszu na jego wschodniej granicy, określanej jako wschodnia flanka NATO²⁹.

Zmiany te miały dotyczyć również WKP-W w Szczecinie. W punkcie 9 Deklaracji Szczytu złożonej przez Szefów Państw i Rządów uczestniczących w posiedzeniu Rady Północnoatlantyckiej w Walii 5 września 2014 r. czytamy:

Zadbamy o to, aby obecna Struktura Dowodzenia NATO pozostała silna, sprawna i zdolna do realizacji wszystkich elementów skutecznego dowodzenia i kierowania w odniesieniu do wielu wyzwań jednocześnie; również poprzez działania o charakterze regionalnym, mające na celu wykorzystywanie wiedzy dostępnej na poziomie regionalnym i wzmacnianie świadomości sytuacyjnej. Zaangażowani sojusznicy podniosą gotowość i zwiększą zdolności Dowództwa Wielonarodowego Korpusu Północno-Wschodniego i wzmocnią jego rolę jako centrum współpracy regionalnej. Wzmocnimy nasz wywiad i świadomość strategiczną oraz ponownie położymy nacisk na planowanie wyprzedzające³⁰.

W trakcie Szczytu w Walii ministrowie obrony państw założycielskich Nicolai Wammen (Dania), Ursula von der Leyen (Niemcy) i Tomasz Siemoniak (Polska) podjęli decyzję o podwyższeniu stopnia gotowości bojowej Kwatery Głównej Korpusu. Efektem tych uzgodnień stało się trójstronne porozumienie podpisane w 4 września 2014 r.³¹. Dodatkowo w Newport ustalono, że kolejny Szczyt NATO zostanie zorganizowany w połowie 2016 r. w Warszawie³².

Na podkreślenie zasługuje fakt dużej intensywności polsko-niemieckich spotkań na najwyższym szczeblu poświęconych sprawom bezpieczeństwa w 2014 r.: 6 marca niemiecka minister obrony odwiedziła Warszawę – rewizyta polskiego Ministra Obrony Narodowej miała miejsce w Berlinie 27 czerwca. Tematem rozmów była przede wszystkim skomplikowana sytuacja na Ukrainie, jak również ocena stanu przygotowań obu państw do Szczytu w Walii. Uznano potrzebę wzmocnienia współpracy dwustronnej, w tym poszerzenia zakresu działania WKP-W – jako strażnika tzw. wschodniej flanki NATO³³. Już po wspomnianym wrześniowym

²⁹ Szerzej patrz: S. Koziej, P. Pietrzak, *Szczyt NATO w Walii: uwarunkowania, rezultaty, wnioski dla Polski*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2014, s. 11 i n., <http://www.bbn.gov.pl/ftp/dok/11-29%20koziej%20pietrzak.pdf> [dostęp: 11.02.2016]; JT, *NATO wzmacnia wschodnią flankę*, Polska Zbrojna, 5.09.2014, <http://www.polska-zbrojna.pl/home/articleshow/13618?t=NATO-wzmacnia-wschodnia-flanke> [dostęp: 12.03.2016].

³⁰ *Deklaracja końcowa szczytu NATO w Walii z 2014 r. – polskie tłumaczenie*, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa, 28.11.2014, <https://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/6170,Deklaracja-koncowa-szczytu-NATO-w-Walii-z-2014-r-polskie-tlumaczenie.html> [dostęp: 11.03.2016].

³¹ *Oświadczenie nt. Korpusu w Szczecinie*, MON, 5.09.2014, <http://mon.gov.pl/aktualnosci/artykul/najnowsze/2014-09-05-oswiadczenie-nt-korpusu-w-szczecinie> [dostęp: 16.03.2016].

³² *Szczyt NATO: znaczące efekty dla bezpieczeństwa*, MON, 5.09.2014, <http://mon.gov.pl/aktualnosci/artykul/najnowsze/2014-09-04-minister-siemoniak-na-szczycie-nato-w-newport/> [dostęp: 16.03.2016]; *Minister Siemoniak podsumowuje szczyt NATO*, MON, 6.09.2014, <http://mon.gov.pl/aktualnosci/artykul/najnowsze/2014-09-06-briefing-ministra-siemoniaka-po-szczycie-nato-> [dostęp: 16.03.2016].

³³ *Minister obrony Niemiec w Polsce*, MON, 6.03.2014, http://mon.gov.pl/aktualnosci/artykul/najnowsze/2014-03-05-spotkanie-ministra-siemoniaka-z-minister-obrony-niemiec_

Szczyt NATO szefowie resortów obrony Polski i Niemiec ponownie spotkali się w Berlinie 29 października. Minister Siemoniak był honorowym gościem dorocznej narady z udziałem kadry wojskowej i cywilnej Bundeswehry. Kilka miesięcy później (11 marca 2015 r.) minister obrony RFN wzięła udział w odprawie kierowniczej MON i Sił Zbrojnych RP. Podczas tego spotkania obie strony oceniły proces wdrażania ustaleń Szczytu w Newport, omówiły kwestie bieżące, dotyczące m.in. transformacji Korpusu ze Szczecina, oraz określiły kierunki działań związanych z organizacją kolejnego Szczytu NATO – w Warszawie w 2016 r.³⁴

Zmiany w Korpusie w latach 2015–2016

W 2015 r. nastąpiła wyraźna intensyfikacja działań związanych z funkcjonowaniem Kwatery Głównej WKP-W w Szczecinie. Uszczegółowienie zadań Korpusu jako jednostki Wysokiej Gotowości Bojowej zostało dokonane w kolejnym porozumieniu trójstronnym, podpisanym w Brukseli 5 lutego 2015 r. w trakcie spotkania ministrów obrony państw NATO. Na jego podstawie przed Korpusem postawiono odpowiedzialne zadanie stałego monitorowania sytuacji w rejonie północno-wschodniej granicy NATO w czasie pokoju. Najważniejszym zadaniem Korpusu stało się osiągnięcie w połowie 2016 r. pełnej gotowości do kierowania różnymi formacjami Sojuszu, w tym m.in.: tzw. szpicą NATO, czyli Połączonymi Siłami Zadaniowymi Bardzo Wysokiej Gotowości (Very High Readiness Joint Task Force, VJTF), Siłami Odpowiedzi NATO (NATO Response Force, NRF), a także Jednostkami Integracyjnymi Sił NATO (NATO Force Integration Unit, NFIU) z Litwy, Łotwy, Estonii i Polski³⁵.

Po szczycie w Newport Korpus rozpoczął również poszerzanie swojej struktury organizacyjnej. Jak już wcześniej wspomniano, od połowy 2014 r. akces do Korpusu zgłaszały kolejne państwa zainteresowane nawiązaniem ściślejszej współpracy wojskowej z jego państwami założycielskimi oraz integracją na płaszczyźnie militarnej z pozostałymi państwami członkowskimi. Rozmowy o wejściu do Kor-

[dostęp: 18.03.2016]; *Wizyta ministra Siemoniaka w Szczecinie*, MON, 9.05.2014, <http://mon.gov.pl/aktualnosci/arttykul/najnowsze/2014-05-08-wizyta-ministra-siemoniaka-w-szczecinie> [dostęp: 18.03.2016].

³⁴ *Wicepremier Tomasz Siemoniak z wizytą w Berlinie*, MON, 29.10.2014, <http://mon.gov.pl/aktualnosci/arttykul/najnowsze/2014-10-28-wicepremier---tomasz-siemoniak-z-wizyta-w-berlinie> [dostęp: 18.03.2016]; *Odprawa kierowniczej kadry MON i SZ RP*, MON, 11.03.2015, <http://mon.gov.pl/aktualnosci/arttykul/najnowsze/2015-03-05-odprawa-kierowniczej-kadry-mon-i-sz-rp---> [dostęp: 18.03.2016]; *Spotkanie z ministrem obrony Niemiec*, MON, 11.03.2015, <http://mon.gov.pl/aktualnosci/arttykul/2015-03-11-spotkanie-wicepremiera-siemoniaka-z-minister-obrony-niemiec> [dostęp: 18.03.2016].

³⁵ A. Dąbrowska, *NATO ustaliło szczegóły szpicy*, Polska Zbrojna, 5.02.2015, <http://www.polska-zbrojna.pl/home/articleshow/15028?t=NATO-ustalilo-szczegoly-szpicy> [dostęp: 12.03.2016]; M. Górka, *Szpica NATO może już zareagować*, Polska Zbrojna, 14.09.2015, <http://www.polska-zbrojna.pl/home/articleshow/17088?t=Szpica-NATO-moze-juz-zareagowac> [dostęp: 12.03.2016].

pusu były ponadto prowadzone z przedstawicielami Grecji, Norwegii i Islandii. Oznacza to, iż do końca 2016 r. liczba państw Korpusu może wzrosnąć do 21. Personel Kwatery Głównej w Szczecinie ma przy tym docelowo powiększyć się do 400 stanowisk wojskowych oraz 45 stanowisk cywilnych. Z tego około 170 stanowisk wojskowych obejmą Polacy, natomiast około 100 przewidzianych zostało dla Niemców jako reprezentantów Bundeswehry³⁶.

Z zadania podwyższenia swojego statusu Kwatera Główna Korpusu wiązała się już w pierwszej połowie 2015 r. – 21 marca na Wałach Chrobrego w Szczecinie, w tym samym miejscu, gdzie w 1999 r. nastąpiła inauguracja funkcjonowania Korpusu, odbyła się parada wojskowa, której głównym punktem było ogłoszenie przekształcenia struktury Kwatery Głównej Korpusu z dowództwa Niższej Gotowości Bojowej w dowództwo Wysokiej Gotowości Bojowej. W trakcie ceremonii Korpus otrzymał trzy wstęgi ISAF za udział żołnierzy ze szczecińskiej jednostki w trzech misjach NATO w Afganistanie. Wyróżnienie to zostało nadane przez Naczelnego Dowódcę Sił Sojuszniczych w Europie³⁷.

24 kwietnia 2015 r. ministrowie obrony Danii, Niemiec i Polski ponownie spotkali się – tym razem w Koszarach Bałtyckich w Szczecinie – aby przedyskutować stan realizacji zadań Korpusu w związku z ustaleniami Szczytu NATO w Walii. Ministrowie zajęli się ponadto określeniem kierunków dalszego rozwoju Korpusu³⁸. Trzy dni później, 27 kwietnia 2015 r. w Warszawie pod przewodnictwem premier Ewy Kopacz i kanclerz Angeli Merkel odbyły się już po raz 13. polsko-niemieckie konsultacje międzyrządowe. Dotyczyły one relacji dwustronnych, spraw bezpieczeństwa rozpatrywanych w ramach NATO, współpracy w ramach UE oraz polityki wschodniej. Przedmiotem rozmów szefów resortów obrony Polski i Niemiec były kwestie implementacji planu działań na rzecz gotowości Sojuszu Północnoatlantyckiego (Readiness Action Plan, RAP) oraz wojskowa współpraca dwustronna. Ministrowie rozmawiali również o przyszłości WKP-W, będącego w trakcie transformacji po ustaleniach Szczytu w Newport³⁹.

W pierwszej połowie 2016 r. Kwatera Główna Korpusu planowo realizowała wszystkie wytyczone wcześniej zadania, mające na celu potwierdzenie osiągnięcia statusu Wysokiej Gotowości Bojowej. Ważnym elementem realizacji trójstronnych ustaleń było zaliczenie testów tzw. Pełnej Gotowości Operacyjnej (*Full Operatio-*

³⁶ *Zmiany w Korpusie Północno-Wschodnim*, MON, 25.01.2016, <http://mon.gov.pl/aktualnosci/artykul/najnowsze/2016-01-25-zmiany-w-korpusie-polnocno-wschodnim> [dostęp: 16.03.2016].

³⁷ *Parada wojskowa na Wałach Chrobrego w Szczecinie*, MON, 21.03.2015, <http://mon.gov.pl/aktualnosci/artykul/najnowsze/2015-03-21-parada-wojskowa> [dostęp: 17.03.2016].

³⁸ *Spotkanie ministrów obrony w Szczecinie*, MON, 24.04.2015, <http://mon.gov.pl/aktualnosci/artykul/najnowsze/2015-04-23-spotkanie-ministrow-obrony-w-szczecinie> [dostęp: 17.03.2016].

³⁹ *Polsko-niemieckie konsultacje w MON*, MON, 27.04.2015, <http://mon.gov.pl/aktualnosci/artykul/najnowsze/2015-04-27-udzial-szefa-mon-w-polsko-niemieckich-konsultacjach> [dostęp: 17.03.2016].

nal Capability) do działania nie tylko jako Dowództwo Korpusu, ale również jako Dowództwo Połączone współpracujące z komponentem powietrznym i morskim. Było to ważne zadanie przed kolejnym Szczytem NATO, zaplanowanym w Warszawie na 8–9 lipca 2016 r.⁴⁰.

Przyszłość Korpusu w kontekście Szczytu NATO w Warszawie w 2016 r.

Po wyborach wygranych przez Prawo i Sprawiedliwość i zmianie rządów w Polsce w 2015 r., prezydent RP Andrzej Duda oraz nowy rząd na czele z premier Beatą Szydło i ministrem obrony narodowej Antonim Macierewiczem kontynuowali zadania wyznaczone we wrześniu 2014 r. w trakcie Szczytu NATO w Newport. Prezydentowi Dudzie oraz politykom reprezentującym większość parlamentarną zależało przy tym na znaczącym zwiększeniu stałej obecności jednostek NATO w Polsce, co według PiS ma chronić nasz kraj – dzięki sojuszniczej obronie – przed potencjalnym zagrożeniem ze strony Federacji Rosyjskiej⁴¹.

W połowie 2015 r. w ramach cyklicznej rotacji zmienił się Dowódca WKP-W. 13 sierpnia generał broni Bogusław Samol po 3 latach sprawowania funkcji przekazał symbolicznie sztandar Korpusu, a wraz z nim dowodzenie tą jednostką, niemieckiemu generałowi broni Manfredowi Hofmannowi. W uroczystości uczestniczył prezydent RP, zwierzchnik Sił Zbrojnych Andrzej Duda oraz wicepremier, minister Obrony Narodowej Tomasz Siemoniak. Zarówno prezydent, jak i minister w swoich wystąpieniach podkreślili znaczenie Korpusu dla bezpieczeństwa narodowego państw Europy Środkowo-Wschodniej oraz bezpieczeństwa międzynarodowego w drugiej dekadzie XXI w. Podczas uroczystości minister obrony narodowej wyróżnił oficerów Korpusu Medalami Wojska Polskiego⁴².

Na początku 2016 r. w WKP-W zaszły kolejne zmiany. 25 stycznia pułkownik Krzysztof Król został nowym zastępcą dowódcy, a duński generał brygady Per Orluff Knudsen – nowym szefem sztabu Korpusu. Dotychczas pułkownik Król służył jako dowódca Brygady Wsparcia Dowodzenia WKP-W w Stargardzie⁴³.

⁴⁰ *Polska jest silnym partnerem w NATO*, MON, 4.09.2015, <http://mon.gov.pl/aktualnosci/artikul/najnowsze/2015-09-04-jens-stoltenberg-polska-jest-silnym-partnerem-w-nato> [dostęp: 17.03.2016]; *O warszawskim szczycie i kierunkach rozwoju NATO*, MON, 7.10.2015, <http://mon.gov.pl/aktualnosci/artikul/najnowsze/2015-10-07-spotkanie-szeffa-mon-z-sekretarzem-generalnym-nato> [dostęp: 17.03.2016].

⁴¹ *W Brukseli o bezpieczeństwie przed szczytem NATO*, MON, 18.01.2016, <http://mon.gov.pl/aktualnosci/artikul/najnowsze/2016-01-18-spotkanie-prezydenta-z-sekretarzem-generalnym-nato> [dostęp: 16.03.2016].

⁴² *Nowy dowódca szczecińskiego Korpusu*, MON, 13.08.2015, <http://mon.gov.pl/aktualnosci/artikul/najnowsze/2015-08-12-zmiana-dowodcy-wielonarodowego-korpusu-polnocno-wschodniego> [dostęp: 16.03.2016].

⁴³ *Plk Król zastępcą dowódcy wielonarodowego korpusu*, MON, 24.01.2016, <http://mon.gov.pl/aktualnosci/artikul/najnowsze/2016-01-24-plk-krol-zastepca-dowodcy-wielonarodowego-korpusu> [dostęp: 16.03.2016].

1 marca prezydent Duda na wniosek ministra obrony narodowej A. Macierewicza nadał pułkownikowi K. Królowi stopień generała brygady⁴⁴.

28 stycznia 2016 r. minister Macierewicz gościł z oficjalną wizytą w Berlinie, gdzie po raz pierwszy spotkał się z minister. Przedmiotem rozmów były kwestie dwustronne i wielostronne, dotyczące m.in. współpracy Bundeswehry i Wojska Polskiego w zakresie ćwiczeń, ale także sytuacji w Europie oraz przygotowań do Szczytu NATO w Warszawie. W trakcie spotkania potwierdzono konieczność dalszej intensyfikacji rozmów i kontaktów dwu- i wielostronnych, np. w formule Trójkąta Weimarskiego, przed wspomnianym spotkaniem przedstawicieli państw NATO w Warszawie. Minister von der Leyen dodatkowo podkreśliła znaczenie 25. rocznicy podpisania przez Polskę i Niemcy Traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy. Zapowiedziała również, że oba kraje wymiennie oddadzą po jednym batalionie wojsk pancernych pod swoje narodowe dowództwa. Gest ten będzie wyrazem głębokiego zaufania krajów, które w ubiegłym stuleciu były śmiertelnymi wrogami⁴⁵.

Szczyt NATO w Warszawie 8–9 lipca 2016 r. nie tylko stworzył okazję do wymiany poglądów polityków i wojskowych, ale był również właściwym miejscem do dokonania realnej oceny współczesnych zagrożeń dla bezpieczeństwa międzynarodowego. Szczyt stanowił ponadto platformę dialogu z partnerami NATO. W jego trakcie nastąpił przegląd dotychczasowych działań oraz zostały zaproponowane nowe rozwiązania na rzecz zwiększenia bezpieczeństwa całego NATO, jak również poszczególnych państw członkowskich i ich sojuszników. WKP-W musi być gotowy na nowe wyzwania w ramach zapewniania bezpieczeństwa europejskiego i transatlantyckiego. Zadania te będą związane m.in. z:

- dowodzeniem Połączonymi Siłami Zadaniowymi Bardzo Wysokiej Gotowości oraz Siłami Odpowiedzi NATO, jak również ich elementami, jeśli zostaną rozmieszczone na północno-wschodniej flance NATO;
- sprawowaniem kontroli operacyjnej nad sześcioma Jednostkami Integracyjnymi Sił NATO rozlokowanymi na terytorium Polski, Estonii, Litwy i Łotwy, a także planowanymi do uruchomienia w najbliższej przyszłości na Słowacji i Węgrzech;
- monitorowaniem sytuacji bezpieczeństwa w regionie Morza Bałtyckiego;
- działaniem w charakterze regionalnego centrum współpracy i koordynacji przedsięwzięć militarnych związanych z obecnością wojsk NATO w Europie Północno-Wschodniej⁴⁶.

⁴⁴ *Prezydent mianował na stopnie generalskie*, MON, 1.03.2016, <http://mon.gov.pl/aktualnosci/artykul/najnowsze/2016-03-01-prezydent-mianowal-na-stopnie-generalnskie> [dostęp: 16.03.2016].

⁴⁵ *Minister Macierewicz z wizytą w Berlinie*, MON, 28.01.2016, http://mon.gov.pl/aktualnosci/artykul/najnowsze/2016-01-28-minister_macierewicz-z-wizyta-w-berlinie [dostęp: 16.03.2016].

⁴⁶ *Zmiany w Korpusie Północno-Wschodnim, op. cit.*; J. Tańska, *Szczyt NATO w Warszawie najważniejszy od 25 lat*, Polska Zbrojna, 27.10.2015, <http://www.polska-zbrojna.pl/home/articleshow/17496?t=Szczyt-NATO-w-Warszawie-najwazniejszy-od-25-lat> [dostęp: 15.04.2016].

Podsumowanie

W drugiej dekadzie XXI w. znacząco wzrosło znaczenie WKP-W dla zapewnienia bezpieczeństwa europejskiego oraz rozwoju dobrosąsiedzkich stosunków polsko-niemieckich. Obecnie jednostka ta, z prawie 20 państwami członkowskimi, stała się symbolem dobrej współpracy najpierw trójstronnej, a od 2004 r. również wielostronnej. Utworzenie Korpusu w 1999 r. dało Polakom, Niemcom i Duńczykom możliwość rozwoju współpracy na różnych poziomach politycznej i wojskowej kooperacji w ramach NATO.

Transformacji na początku XXI w. podlegał nie tylko Korpus, ale również cały Sojusz Północnoatlantycki. NATO od kilku lat poszukuje bowiem nowej formuły dla swojego działania. Było to szczególnie widoczne po zamachach terrorystycznych w Nowym Jorku i Waszyngtonie 11 września 2001 r., kiedy to w NATO ponownie rozgorzała gorąca dyskusja na temat udziału państw członkowskich w misjach *aut of area*, czyli poza granicami traktatowymi Sojuszu. W ostatnich latach dyskusja ta była kontynuowana i odnosiła się do nowych form i obszarów związanych z zagrożeniami dla bezpieczeństwa międzynarodowego. Dotyczyła misji i operacji państw NATO w Afganistanie i Iraku, w Libii, na Morzu Śródziemnym i w Afryce. Sojusznicy musieli również odnieść się do kwestii aktualnych konfliktów, m.in. w Syrii i na Ukrainie. Należy podkreślić, iż NATO pod względem wpływu na sprawy polityczne i wojskowe ma nadal dominującą pozycję w Europie oraz w świecie. Obecność Stanów Zjednoczonych Ameryki w Sojuszu daje realne gwarancje bezpieczeństwa jego członkom i jest istotnym czynnikiem stabilizującym sytuację międzynarodową. Państwa-członkowie oraz państwa-partnerzy NATO działają wspólnie na rzecz utrzymania pokoju zgodnie z zapisami Traktatu Północnoatlantyckiego. Szczególnie ważny jest tu zapis 5 artykułu tego Traktatu, w którym zawarto postulat kolektywnej obrony według zasady „jeden za wszystkich, wszyscy za jednego”. Artykuł ten został w pełni zastosowany po zamachach w 2001 r. i może być ponownie wykorzystany w przypadku zagrożenia jednego z państw NATO obecnie lub w przyszłości.

Nieprzyjazne i konfrontacyjne działania Federacji Rosyjskiej podejmowane przez kilka ostatnich lat wobec jej sąsiadów, w tym aneksja Krymu w 2014 r. i wspieranie separatystów na terytorium wschodniej Ukrainy, powodują duże obawy Polski, krajów bałtyckich i innych państw Europy Środkowo-Wschodniej co do ich bezpieczeństwa. Próby traktowania Sojuszu Północnoatlantyckiego przez władze Federacji Rosyjskiej jako wroga oraz wyraźna niechęć wobec procesu dalszego rozszerzania NATO nie ułatwiają budowania klimatu wzajemnego zaufania. Niemcy, którzy stosunki z Rosją traktują w kategoriach partnerstwa strategicznego, muszą z jednej strony dbać o swoje interesy polityczne i gospodarcze (kwestie surowcowe i polityka handlowo-inwestycyjna), a z drugiej – po-

winny wypełniać swoje zobowiązania sojusznicze. Retoryka i język konfrontacji w wykonaniu prezydenta FR Władimira Putina nie ułatwiają władzom RFN prowadzenia polityki w ramach relacji europejskich i transatlantyckich. Należy tu jednakże mieć nadzieję, że reprezentanci FR i NATO powrócą w najbliższym czasie do stołu rozmów, m.in. w ramach Rady NATO-Rosja, powołanej w 2002 r. jako platforma dialogu i wymiany informacji.

Trzy państwa założycielskie Korpusu – Polska, Niemcy i Dania – sprawdziły się jako partnerzy w NATO. Każde z nich realizuje przy tym własną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa. Dotyczy to relacji zarówno bilateralnych, jak i multilateralnych w ramach UE i NATO. Polska, jako gospodarz Korpusu, wiele zyskała na jego utworzeniu. Można mówić tu o wymiernych zyskach materialnych i niematerialnych. Korpus zlokalizowany na polskiej ziemi daje bowiem władzom naszego państwa możliwość wspierania transformacji Sił Zbrojnych RP, umacnia stosunki polsko-niemieckie, jest elementem integrującym i rozwija naszą współpracę z sąsiadami w regionie Morza Bałtyckiego. Dla miasta Szczecin i całego regionu Pomorza Zachodniego funkcjonowanie Korpusu jest kwestią nie tylko prestiżową, ale również wpływa na sferę społeczną i gospodarczą w odniesieniu do spraw lokalnych. Niemcy, jako najsilniejsze politycznie, gospodarczo i militarnie państwo w Korpusie, z „importera” bezpieczeństwa stali się jego „eksporterem”. Nowa międzynarodowa rola Niemiec w 25 lat od zjednoczenia RFN i NRD czyni z nich ważne mocarstwo regionalne. Niemcy nie boją się już artykułowania swoich interesów narodowych. Bundeswehra bierze przy tym udział w sojuszniczych misjach wojskowych (Kosowo, Afganistan, rejon Morza Śródziemnego, tzw. Róg Afryki), walczy również w ramach koalicji międzynarodowej z terroryzmem (najnowsza operacja przeciwko Państwu Islamskiemu w Syrii). Władze niemieckie są coraz bardziej świadome swojej siły i bardzo ważnej roli na arenie międzynarodowej, jak również ciężącej na zjednoczonych Niemczech odpowiedzialności za losy Europy i świata. Dania, mimo iż prezentuje się jako najsłabszy partner w Korpusie, również jest istotnym elementem stabilizującym relacje międzynarodowe w regionie Morza Bałtyckiego i Cieśnin Duńskich. Może z powodzeniem pełnić w Korpusie funkcję łącznika z pozostałymi państwami nordyckimi – Norwegią, Szwecją i Finlandią – w zakresie realizacji spraw politycznych i wojskowych pozostających w obszarze aktywności Sojuszu Północnoatlantyckiego. Wielonarodowość okazała się więc kluczem do sukcesu całego Korpusu i jest właściwą zasadą na dalsze lata jego funkcjonowania.

Aneks. Dowództwo Wielonarodowego Korpusu Północno-Wschodniego w latach 1999–2016

Termin rotacji	Dowódca*	Zastępca dowódcy*	Szef sztabu*
od września 1999 r.	Lieutenant General Henrik Ekman (Dania)	General dywizji Edward Pietrzyk (Polska) od września 2000 r. General brygady Zdzisław Goral (Polska)	Brigadier General Hans Joachim Sachau (Niemcy)
od kwietnia 2001 r.	General broni Zygmunt Sadowski (zm. 10.12.2003, Polska)	Major General Rolf Schneider (Niemcy)	Brigadier General Karl Erik Nielsen (Dania)
od lutego 2004 r.	Lieutenant General Egon Ramms (Niemcy)	Major General Jan Brun Andersen (Dania)	General brygady Henryk Skarżyński (Polska)
od grudnia 2006 r.	General broni Zdzisław Goral (Polska)	Major General Jan Brun Andersen (Dania) od czerwca 2008 r. Major General Ole Køppen (Dania)	Brigadier General Josef Heidrichs (Niemcy)
od grudnia 2009 r.	Lieutenant General Rainer Korff (Niemcy)	General dywizji Ryszard Sorokosz (Polska) od kwietnia 2012 r. General dywizji Bogusław Samol (Polska)	Brigadier General Morten Danielsson (Dania)
od grudnia 2012 r.	General broni Bogusław Samol (Polska)	Brigadier General Morten Danielsson (Dania) od maja 2013 r. Major General Agner Rokos (Dania)	Brigadier General Lutz Niemann (Niemcy)
od sierpnia 2015 r.	Lieutenant General Manfred Hofmann (Niemcy)	Major General Agner Rokos (Dania)	Brigadier General Lutz Niemann (Niemcy)
od stycznia 2016 r.	Lieutenant General Manfred Hofmann (Niemcy)	Pułkownik, od marca 2016 r. general brygady Krzysztof Król (Polska)	Brigadier General Per Orloff Knudsen (Dania)

* Polskie odpowiedniki niemieckich i duńskich wojskowych stopni generalskich są następujące: Lieutenant General – general broni, Major General – general dywizji, Brigadier General – general brygady.

Źródło: strona internetowa Wielonarodowego Korpusu Północno-Wschodniego, <http://mnc-ne.pl/commander>, <http://mncne.pl/deputy-commander>, <http://mncne.pl/chief-of-staff> [dostęp: 15.03.2016].

Multinational Corps Northeast in Szczecin in the European security system and the Polish-German relations (2007–2016)

The article is devoted to the development of Multinational Corps Northeast (MNC NE) in the second decade of its existence. The Corps, which is based in Szczecin, has been operating since 1999 as a part of NATO's military structures. The Corps was created by three founding countries: Denmark, Germany and Poland. In accordance with the Convention of September 5th, 1998, the aim of the corps is to plan and carry out activities for the benefit of collective defense purposes under article 5 of the North Atlantic Treaty, as well as to participate in multinational missions and military operations. Between 2004 and 2015, the Corps was joined by other countries as "participating members": Lithuania, Latvia and Estonia (2004), Slovakia and the Czech Republic (2005), United States of America (2006), Romania (2008), Slovenia (2009), Croatia (2012), Hungary (2013), Sweden (2014), and the UK (2015). In the second half of 2015 the corps was extended with the representatives of the Armed Forces from Turkey, France, the Kingdom of the Netherlands and Finland. The Corps headquarters in Szczecin is organized according to NATO standards. It includes the Command Group (rotationally manned by personnel from Denmark, Germany and Poland) and nine functional divisions. Military units that function under the authority of the Corps (70–100 thousand soldiers) are deployed in their bases in the founding states. Up until now, the soldiers from the Corps has participated in 3 ISAF missions in Afghanistan.

Decisions to strengthen significantly the force of the Corps were made on 4–5 September 2014 during the NATO Summit in Newport. During the summit, the founding states also decided to raise the level of combat readiness of the Corps. Since then, the Corps has been undergoing another transformation, the most important one since its inception. In NATO, it is assumed that at the end of 2016 the Corps will reach its full readiness to command various military formations of the Alliance, including: Very High Readiness Joint Task Force (VJTF), NATO Response Force (NRF), and also NATO Force Integration Units (NFIUs) from Lithuania, Latvia, Estonia and Poland. This implies the need for further infrastructure development of the Corps and the increase of the scope of its responsibilities in the field of allied defense. This task was regarded as a priority before the next NATO Summit scheduled for 8–9 July 2016 in Warsaw.

Key words: military cooperation, Poland, Germany, Denmark, the Polish Armed Forces, the Bundeswehr, the Danish Armed Forces, the North Atlantic Alliance, NATO, European Union, EU, International Security Assistance Force, ISAF, Afghanistan

Karina Paulina Marczuk

WSPÓŁPRACA TRANSGRANICZNA POLSKI I RFN W OBSZARZE BEZPIECZEŃSTWA WEWNĘTRZNEGO

Wprowadzenie

Dwudziesta piąta rocznica podpisania Traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy między Polską i Republiką Federalną Niemiec, która przypada na 2016 r., stanowi okazję do dokonywania podsumowań i ocen ćwierćwiecza obowiązywania zapisów tego dokumentu w różnych dziedzinach wzajemnych stosunków między oboma państwami. W dniu podpisania traktatu, tj. 17 czerwca 1991 r., ustanowiono także Polsko-Niemiecką Komisję Międzyrządową ds. Współpracy Regionalnej i Przygranicznej.

Niewątpliwie jednym z kluczowych obszarów relacji Polski i Niemiec jest współpraca transgraniczna, uwypuklona w postanowieniach traktatowych i rozwijana w kolejnych latach, które upłynęły od sygnowania traktatu. Niemniej jednak dynamicznie zmieniająca się sytuacja międzynarodowa, rysujące się nowe wyzwania i zagrożenia dla bezpieczeństwa, wewnętrznego i zewnętrznego, zarówno państw, jak i jednostek terytorialnych, a także społeczności lokalnych sprawiają, że – choć udana – to jednak polsko-niemiecka współpraca transgraniczna w obszarze bezpieczeństwa (zwłaszcza wewnętrznego) obfituje dziś w wyzwania, które skłaniają władze obu państw, jak również władze samorządowe do refleksji nad dalszym rozwojem obopólnej współpracy.

Tematem artykułu jest współpraca transgraniczna między Polską i RFN w dziedzinie bezpieczeństwa wewnętrznego, czyli na poziomie lokalnym, od momentu podpisania traktatu z 1991 r. oraz wyzwania dla niej w czasach współczesnych. Założono – biorąc pod uwagę rozwój sytuacji międzynarodowej – że głównym polem wyzwań w ramach współpracy transgranicznej Polski i Niemiec jest obszar zapewniania bezpieczeństwa wewnętrznego na szczeblu społeczności lokalnych. Na potrzeby prowadzonych badań przyjęto szerokie rozumienie bezpieczeństwa wewnętrznego – jako ochrony przed zagrożeniami nie tylko wnętrza państwa, lecz także społeczeństwa (tu – społeczności lokalnej) „[...] w warunkach poszanowania prawa i wolności obywatelskich [...], a także [pojmuje się je] jako zdolność państwa do zachowania stabilności ustrojowo-politycznej oraz zapewnienia bezpieczeństwa publicznego i porządku publicznego”¹. Pytania badawcze, na które szukano odpowiedzi, dotyczą, po pierwsze, podstaw prawnych i obszarów dotychczasowej współpracy transgranicznej Polski i RFN, po drugie – obecnych wyzwań w tym zakresie. W pracy posłużono się w głównej mierze analizą dokumentów i materiałów źródłowych. Artykuł kończy zwięzłe zestawienie wniosków.

Podstawy prawne i obszary współpracy transgranicznej Polski i RFN

Z prawnego punktu widzenia współpracę transgraniczną Polski i RFN na początku lat 90. XX w. umożliwiły zwłaszcza dwa akty prawne, które władze Polski sygnowały w pierwszych latach po zmianie systemowej. Pierwszym z tych dokumentów była Europejska konwencja ramowa o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi podpisana w Madrycie w maju 1980 r. Polska przystąpiła do niej w 1993 r. Drugim dokumentem był podpisany 17 czerwca 1991 r. Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy. W dalszej kolejności – chronologicznie – należy wymienić zapisy ustawy zasadniczej Polski. Przyjęta w 1997 r. (już po ratyfikacji powyższych dokumentów) konstytucja w art. 172 pkt 2 głosi, że „Jednostka samorządu terytorialnego ma prawo przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych oraz współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw”². Zapis otwiera zatem możliwość zawierania partnerskich inicjatyw z zagranicznymi władzami lokalnymi. Należy także odnotować znaczenie dla umożliwienia współpracy transgranicznej zmian związanych z decentralizacją administracji

¹ K.P. Marczuk, *Bezpieczeństwo wewnętrzne państw członkowskich Unii Europejskiej: od bezpieczeństwa państwa do bezpieczeństwa ludzi*, Warszawa 2012, s. 50.

² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r., Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483.

w Polsce oraz wprowadzeniem trójpodziału administracyjnego. Z kolei w konstytucji Niemiec zastrzega się, że za stosunki z państwami trzecimi odpowiadają władze federalne, jakkolwiek za ich zgodą także władze krajów związkowych mogą zawierać umowy z innymi państwami³.

Kluczowe dla rozwoju współpracy transgranicznej Polski i Niemiec są zapisy traktatu z 1991 r. Traktat w art. 12 z jednej strony postulował pogłębianie i rozwój dwustronnych relacji w zakresie współpracy transgranicznej obu państw w różnych sferach. Z drugiej strony twórcy traktatu położyli nacisk na dwustronną współpracę w kwestiach związanych z zapewnianiem bezpieczeństwa wewnętrznego. Trzeba pamiętać, że traktat był przygotowywany na początku lat 90. XX w., gdy problematyka bezpieczeństwa wewnętrznego nie była jeszcze języczkiem u wagi dla rządów państw europejskich. Biorąc to pod uwagę, można wskazać kilka priorytetowych obszarów transgranicznej współpracy polsko-niemieckiej.

Po pierwsze, przewidziano współpracę zwłaszcza przygranicznych jednostek terytorialnych obu państw w różnych dziedzinach (art. 12):

1. Umawiające się Strony przywiązują duże znaczenie do partnerskiej współpracy między regionami, miastami, gminami i innymi jednostkami terytorialnymi, w szczególności na obszarach przygranicznych. 2. Umawiające się Strony będą ułatwiać i wspierać tę współpracę we wszystkich dziedzinach, w szczególności działalność Komisji międzyrządowej do spraw współpracy regionalnej i przygranicznej⁴.

Po drugie, w art. 13 twórcy traktatu podkreślili konieczność współpracy Polski i RFN w sprawach związanych z gospodarką przestrzenną, czyli sferą wiążącą się z funkcjonowaniem społeczności lokalnych obu państw w regionach przygranicznych:

Umawiające się Strony są zgodne co do tego, że w jednoczącej się Europie istnieje konieczność uzgadniania polityki poszczególnych państw w dziedzinie gospodarki przestrzennej, w szczególności między państwami bezpośrednio sąsiadującymi. Z tego też względu Umawiające się Strony będą realizować współpracę transgraniczną na wszystkich szczeblach w dziedzinie gospodarki przestrzennej i planowania przestrzennego⁵.

Po trzecie, ustalono wzajemną pomoc w czasie klęsk i ciężkich wypadków (art. 17). Ponadto zapowiedziano wsparcie działań z zakresu profilaktyki zdrowotnej (art. 34). Kwestie te wpisują się zatem w obszar zarządzania kryzysowego.

Po czwarte, w art. 18 i 19 zwrócono uwagę na konieczność udroźnienia międzynarodowego ruchu osobowego oraz komunikacji między państwami, także w zakresie ruchu przygranicznego:

³ Zob. Ustawa Zasadnicza dla Republiki Federalnej Niemiec, wersja na 10.2010 r., art. 32, Berlin 2010.

⁴ 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.

⁵ *Ibidem*.

1. Umawiające się Strony dążą do rozszerzenia połączeń transportowych w ruchu powietrznym, kolejowym, drogowym oraz w żegludze morskiej i śródlądowej, wykorzystując najnowocześniejsze technologie. 2. Umawiające się Strony dołożą starań, aby stworzyć dogodne warunki dla korzystania z ich szlaków komunikacyjnych w transporcie między ich terytoriami oraz w tranzycie. 3. Umawiające się Strony dążą do rozszerzenia, usprawnienia i zharmonizowania połączeń telekomunikacyjnych [...]»⁶.

oraz

1. Umawiające się Strony podejmą wszelkie stosowne działania w celu popierania i ułatwiania ruchu osobowego [...]. 3. Umawiające się Strony zamierzają, w zależności od nasilenia ruchu, rozbudować i zmodernizować istniejące oraz otwierać nowe potrzebne przejścia graniczne⁷.

Zapisy tych artykułów dawały zatem podstawę do rozwijania współpracy transgranicznej między Polską i RFN w kolejnych latach. Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej ułatwiło ponadto zainicjowane w latach 90. XX w. procesy.

Zapoczątkowana na mocy zapisów traktatowych współpraca transgraniczna była następnie rozwijana w ramach form zinstytucjonalizowanych, tj. działalności Polsko-Niemieckiej Komisji Międzyrządowej ds. Współpracy Regionalnej i Przygranicznej, ustanowionej 17 czerwca 1991 r. przez ówczesnych ministrów spraw zagranicznych Polski (Krzysztof Skubiszewski) i Niemiec (Hans-Dietrich Genscher). Wśród zadań, którymi miała zajmować się komisja, wskazano m.in. wspieranie współpracy w licznych dziedzinach w strefie przygranicznej – realizowanej zarówno przez podmioty państwowe, jak i pozapaństwowe⁸.

Zakres współpracy transgranicznej Polski i RFN w obszarze bezpieczeństwa wewnętrznego (lata 1991–2011)

W problematykę rozwijającej się współpracy i wymiany transgranicznej wpisuje się kwestia zapewniania bezpieczeństwa wewnętrznego w strefie przygranicznej w obu państwach. Bliższe relacje, zwiększony ruch osobowy i natężona komunikacja, wymiana środków finansowych etc. mogły przyczyniać się do tego, że oprócz praworządnych obywateli granice przekraczaliby przestępcy. Z drugiej strony z problematyką współpracy w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego łączy się kwestie współdziałania nie tylko sił policyjnych obu państw, lecz także innych formacji odpowiadających za zapewnianie bezpieczeństwa publicznego i porządku publicznego, zaangażowanych w zadania z zakresu zarządzania kryzysowego etc.

⁶ *Ibidem*.

⁷ *Ibidem*.

⁸ Zob. Nota z 17.06.1991 r. w sprawie utworzenia Polsko-Niemieckiej Komisji Międzyrządowej ds. Współpracy Regionalnej i Przygranicznej, <https://mswia.gov.pl/download/1/10984/NOTA.pdf> [dostęp: 19.06.2016].

Twórcy traktatu zwrócili uwagę na możliwość wykorzystania zbliżenia i otwarcia się na siebie obu państw przez międzynarodową przestępczość. Odpowiedzią stały się zapisy art. 33 traktatu, który postulował zacieśnianie dwustronnej współpracy w zakresie zapewniania bezpieczeństwa wewnętrznego:

2. Umawiające się Strony będą współdziałać w zwalczaniu zorganizowanej przestępczości, terroryzmu, przestępczości gospodarczej, przestępczości związanej z narkotykami, karalnego handlu dziełami sztuki, bezprawnych naruszeń bezpieczeństwa cywilnej żeglugi powietrznej i morskiej oraz wytwarzania i wprowadzania do obiegu fałszywych środków płatniczych. Procedura i warunki tej współpracy zostaną uzgodnione odrębnie⁹.

Jak widać, skoncentrowano się głównie na współpracy w sprawach dotyczących zwalczania międzynarodowej przestępczości, ale także – co godne jest podkreślenia – terroryzmu (trzeba w tym miejscu przypomnieć, że traktat sygnowany był na początku lat 90. XX w., gdy ani Polska, ani Niemcy nie doświadczały skutków tego zjawiska na większą skalę).

Przegląd komunikatów z kolejnych posiedzeń Polsko-Niemieckiej Komisji Międzyrządowej ds. Współpracy Regionalnej i Przygranicznej pokazuje, że początkowo zwracano uwagę na rozwój współpracy w dziedzinach takich jak edukacja, wymiana młodzieży, sprawy kulturalne, komunikacja i transport, zagospodarowanie przestrzenne, kwestie gospodarki wodnej i ochrony przeciwpowodziowej. W 2011 r., czyli w 20. rocznicę podpisania Traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy, komisja dostrzegła także konieczność rozwijania współpracy w sferze szeroko rozumianego bezpieczeństwa wewnętrznego. Zwrócono uwagę m.in. na zawarcie przez rządy Polski i RFN porozumienia o utworzeniu Polsko-Niemieckiego Centrum Współpracy Służb Granicznych, Policyjnych i Celnych w Świecku, a także ponownie podkreślono konieczność intensyfikacji prac nad polsko-niemiecką umową ramową o współpracy transgranicznej w dziedzinie ratownictwa medycznego (komisja zwracała uwagę na to zagadnienie w latach 2009 i 2010)¹⁰. Postulowano także utworzenie łączonych patroli na mocy planowanego porozumienia między polskimi Policją i Strażą Graniczną oraz niemiecką Policją Federalną¹¹. Wola dalszego pogłębiania współpracy transgranicznej została wyrażona we Wspólnej Deklaracji z okazji 20. rocznicy podpisania Traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy, noszącej podtytuł *Sąsiedzi i partnerzy*:

⁹ Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec...

¹⁰ Zob. Komunikat z XXII posiedzenia Polsko-Niemieckiej Komisji Międzyrządowej ds. Współpracy Regionalnej i Przygranicznej w Gorzowie Wielkopolskim, 11.05.2011, <https://mswia.gov.pl/download/1/13114/08-06-04KW123894DUEIWMplik2.pdf> [dostęp: 19.06.2016].

¹¹ Zob. Zalecenia z XXII posiedzenia Polsko-Niemieckiej Komisji Międzyrządowej ds. Współpracy Regionalnej i Przygranicznej w Gorzowie Wielkopolskim, 11.05.2011, <https://mswia.gov.pl/download/1/13115/08-05-43KW123894DUEIWMplik3.pdf> [dostęp: 19.06.2016].

Z myślą o rozwijaniu i ułatwianiu kontaktów naszych obywateli chcemy zintensyfikować współpracę transgraniczną i regionalną. W tym celu będziemy dążyć m.in. do usprawnienia infrastruktury osobowych i towarowych połączeń kolejowych, drogowych i wodnych¹².

Jak widać, skoncentrowano się tu głównie na kwestiach infrastruktury; w deklaracji brak odniesień wprost do współpracy w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego.

Do współpracy w tej domenie odniesiono się jednak szerzej w towarzyszącym deklaracji Programie współpracy, gdzie m.in. zapowiada się podpisanie wspomnianego wyżej porozumienia ramowego o współpracy w dziedzinie transgranicznego ratownictwa medycznego oraz kładzie się nacisk na rozwijanie wspólnych działań z zakresu ochrony przeciwpowodziowej:

W tym celu podjęte zostaną działania na rzecz opracowania wspólnego planu alarmowego na rzecz poprawy zdolności reagowania kryzysowego i działań ratunkowych w przypadku powodzi. Chcemy umacniać naszą współpracę przez wspólne szkolenia i treningi¹³.

Ponadto zapowiada się wzmacnianie współpracy policyjnej, m.in. w obszarze poprawy bezpieczeństwa w ruchu kołowym oraz „[...] wymiany doświadczeń funkcjonariuszy policji w zakresie wspólnych działań transgranicznych”¹⁴.

Kluczowymi zapisami Programu o (także transgranicznej) współpracy obu państw w dziedzinie bezpieczeństwa wewnętrznego są te dotyczące wspólnych działań w zakresie bezpieczeństwa publicznego i porządku publicznego. Zadeklarowano, że podejmowane w tej materii działania powinny przede wszystkim koncentrować się na zwalczaniu przestępczości o charakterze międzynarodowym, jak również terroryzmu, przy czym celem ma być zwiększanie poczucia bezpieczeństwa obywateli nie tylko Polski i Niemiec, lecz także innych państw Unii Europejskiej. Zapowiedziano więc zmianę zasięgu obowiązywania „[...] obecnej umowy międzyrządowej o współpracy służb policyjnych, granicznych i celnych na terenach przygranicznych, w celu usprawnienia i intensyfikacji współpracy służb ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego”¹⁵ – celem było objęcie zasięgiem obowiązywania umowy całego terytorium Polski i RFN. Polska miała także zacieśnić współpracę z Niemcami w zakresie zapewniania bezpieczeństwa wewnętrznego w związku z organizowanymi w Polsce i na Ukrainie w 2012 r. mistrzostwami Europy w piłce nożnej.

¹² Wspólna Deklaracja Rządów Rzeczypospolitej Polskiej i Republiki Federalnej Niemiec z okazji 20. rocznicy podpisania Traktatu między Rzeczpospolitą Polską i Republiką Federalną Niemiec o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy. *Sąsiedzi i partnerzy*, 21.06.2011, <http://www.msz.gov.pl/resource/219a3a1e-97c8-46fa-9368-af74e8ddd310:JCR> [dostęp: 19.06.2016].

¹³ Program współpracy przyjęty przez Rządy Rzeczypospolitej Polskiej i Republiki Federalnej Niemiec z okazji 20. rocznicy podpisania Traktatu między Rzeczpospolitą Polską i Republiką Federalną Niemiec o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy, 21.06.2011, <http://www.msz.gov.pl/resource/96f6e305-b644-4037-ab2c-43d7cb26c2be:JCR> [dostęp: 19.06.2016].

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ *Ibidem*.

Intensyfikacja współpracy transgranicznej Polski z RFN w obszarze bezpieczeństwa wewnętrznego (lata 2012–2016)

14 listopada 2012 r. Władysław Bartoszewski, ówczesny sekretarz stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów i pełnomocnik Prezesa Rady Ministrów ds. dialogu międzynarodowego, oraz Cornelia Pieper, była minister stanu w Federalnym Ministerstwie Spraw Zagranicznych i koordynator ds. niemiecko-polskiej współpracy międzyspołecznej i przygranicznej wydali wspólny komunikat podsumowujący stan realizacji Programu współpracy z 2011 r. Ton tego dokumentu można ocenić jako optymistyczny – strony zgodziły się, że zainicjowane projekty rozwijają się pomyślnie i w podobnie jasnych barwach rysuje się dalsza bilateralna współpraca. Jeśli chodzi o problematykę współpracy transgranicznej w obszarze bezpieczeństwa wewnętrznego, to w dokumencie stwierdzono:

Bezpośrednie znaczenie dla mieszkańców regionów przygranicznych ma przede wszystkim podpisanie ramowej umowy o współpracy transgranicznej w ratownictwie medycznym oraz realizacja pilotażowego projektu wspólnych placówek granicznych. Przykładem wzorowej współpracy jest koordynacja działań policyjnych podczas mistrzostw Europy w piłce nożnej Euro 2012¹⁶.

W kolejnych latach położono nacisk na współpracę transgraniczną w zakresie wzajemnej pomocy w czasie klęsk żywiołowych i katastrof. W tym celu Polsko-Niemiecka Komisja Międzyrządowa ds. Współpracy Regionalnej i Przygranicznej ustanowiła grupę roboczą, która miała zająć się aktualizacją istniejących już porozumień (na szczeblu resortów spraw wewnętrznych) z przygranicznymi niemieckimi landami¹⁷. Zajęto się także kwestią gospodarki wodnej i ochrony przeciwpowodziowej¹⁸. Problematyka współpracy transgranicznej w obszarze bezpieczeństwa wewnętrznego była przedmiotem zainteresowania komisji zwłaszcza w latach 2013 i 2014. W protokole posiedzenia komisji z 2014 r. zwrócono uwagę nie tylko na powyższe zagadnienia, lecz także na konieczność opracowania tzw. dobrych praktyk, czyli wzorów postępowania w razie katastrof, co przyczyniłoby się do poprawy koordynacji akcji służb polskich i niemieckich odpowiadających za ochronę ludności¹⁹. Oceniono, że umowa o współpracy służb policyjnych, gra-

¹⁶ Komunikat na temat realizacji polsko-niemieckiego Programu Współpracy wydany w ramach polsko-niemieckich konsultacji międzyrządowych w Berlinie w dniu 14 listopada 2012 r., <http://www.ms.gov.pl/resource/1e742592-5860-4e9a-9dc8-637572eab5f2:JCR> [dostęp: 19.06.2016].

¹⁷ Zob. Komunikat z XXIV posiedzenia Polsko-Niemieckiej Komisji Międzynarodowej ds. Współpracy Regionalnej i Przygranicznej, Wrocław, 17.09.2013, <https://mswia.gov.pl/download/1/17759/Komunikat.pdf> [dostęp: 19.06.2016].

¹⁸ Zob. Zalecenia XXIV posiedzenia Polsko-Niemieckiej Komisji Międzynarodowej ds. Współpracy Regionalnej i Przygranicznej, Wrocław, 17.09.2013, <https://mswia.gov.pl/download/1/17761/Zalecenia.pdf> [dostęp: 19.06.2016].

¹⁹ Zob. Protokół z XXV posiedzenia Polsko-Niemieckiej Komisji Międzyrządowej ds. Współpracy Regionalnej i Przygranicznej, Drezno, 13–14.2014, <https://mswia.gov.pl/download/1/21026/img-Y171028-0001.pdf> [dostęp: 19.06.2016].

nicznych i celnych, która miała wejść w życie w lipcu 2015 r., „[...] przyczyni się do poprawy bezpieczeństwa w regionie przygranicznym”²⁰.

Można skonstatować, że wzmocnienie transgranicznej współpracy Polski z RFN w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego nastąpiło zwłaszcza po 2011 r., a przyczyniły się do tego m.in. powódzie, które dotknęły tereny przygraniczne, zarówno po stronie polskiej, jak i niemieckiej, co wymusiło zacieśnioną współpracę właściwych sił, oraz wspomniana organizacja mistrzostw Europy w piłce nożnej Euro 2012 i wynikająca stąd konieczność zacieśniania współpracy polskich i niemieckich służb, wzajemnej wymiany danych i informacji. Potwierdzeniem tej tezy jest nie tylko treść przywołanych powyżej dokumentów, lecz także zestawienie umów i porozumień z zakresu transgranicznej współpracy w obszarze bezpieczeństwa wewnętrznego Polski i RFN, które przyjęto w latach 2011–2015. W tym miejscu trzeba zwrócić uwagę na kilka najważniejszych:

1. Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Federalnej Niemiec o wczesnym powiadamianiu o awarii jądrowej, o wymianie informacji i doświadczeń oraz o współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej podpisana w Warszawie dnia 30 lipca 2009 r.²¹;
2. Porozumienie między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Federalnej Niemiec o utworzeniu Polsko-Niemieckiego Centrum Współpracy Służb Granicznych, Policyjnych i Celnych zawarte dnia 17 lutego 2011 r.²²;
3. Umowa ramowa między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o współpracy transgranicznej w ratownictwie medycznym podpisana w Warszawie dnia 21 grudnia 2011 r.²³;

²⁰ Deklaracja Koordynatora ds. Polsko-Niemieckiej Współpracy Przygranicznej i Regionalnej Piotra Stachańczyka, Sekretarza Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych Rzeczypospolitej Polskiej, oraz Koordynatora ds. Niemiecko-Polskiej Współpracy Międzypaństwowej i Przygranicznej dra Dietmara Woidke, Premiera Kraju Związkowego Brandenburgia z okazji polsko-niemieckich konsultacji międzyrządowych, Warszawa, 27.04.2015, <https://mswia.gov.pl/download/1/22626/DeklaracjaKoordynatorow.pdf> [dostęp: 19.06.2016].

²¹ Zob. Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Federalnej Niemiec o wczesnym powiadamianiu o awarii jądrowej, o wymianie informacji i doświadczeń oraz o współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej podpisana w Warszawie dnia 30 lipca 2009 r., M.P. 2009, nr 72, poz. 910. Chociaż umowa została podpisana przed okresem opisywanym w niniejszym podrozdziale, to należy o niej wspomnieć ze względu na to, że dotyczy bezpieczeństwa energetyki jądrowej, które wiąże się z kwestią zapewniania bezpieczeństwa wewnętrznego.

²² Zob. Porozumienie między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Federalnej Niemiec o utworzeniu Polsko-Niemieckiego Centrum Współpracy Służb Granicznych, Policyjnych i Celnych zawarte dnia 17 lutego 2011 r., Dz.U. 2012, poz. 1252.

²³ Zob. Umowa ramowa między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o współpracy transgranicznej w ratownictwie medycznym podpisana w Warszawie dnia 21 grudnia 2011 r., Dz.U. 2013, poz. 678.

4. Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Federalnej Niemiec o współpracy służb policyjnych, granicznych i celnych sporządzona w Zgorzelcu dnia 15 maja 2014 r.²⁴;
5. Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Federalnej Niemiec o wspólnej poprawie sytuacji na drogach wodnych na pograniczu polsko-niemieckim (ochrona przeciwpowodziowa, warunki przepływu i żeglugi) podpisana w Warszawie dnia 27 kwietnia 2015 r.²⁵.

W protokole sporządzonym po jubileuszowym posiedzeniu komisji w 25. rocznicę jej działalności po raz kolejny oceniono dotychczasową współpracę optymistycznie: „[...] Komisja wyraża zadowolenie z osiągniętych w tym okresie rezultatów”²⁶. Co ważne, w związku z sytuacją międzynarodową i zmasowanym napływem uchodźców do Europy dostrzeżono nowe wyzwania w obszarze bezpieczeństwa wewnętrznego dla obu państw – w dokumencie wśród wyliczonych zaleceń kładzie się nacisk na kwestię „migracji i integracji”. Co więcej, mowa jest także o „regionalnych strategiach energetycznych”. Komisja podkreśla ogromne znaczenie współpracy transgranicznej w dziedzinie energetyki w Europie i stwierdza, że Polska i Niemcy stoją w obliczu podobnych wyzwań w tej dziedzinie²⁷.

Wyzwania współpracy transgranicznej Polski i RFN w obszarze bezpieczeństwa wewnętrznego

Współpraca transgraniczna Polski i RFN w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego niewątpliwie ulega – i przypuszczalnie będzie ulegać – bieżącym trendom w rozwoju sytuacji międzynarodowej. Mimo że dotyczy ona zwłaszcza regionów przygranicznych obu państw, a zatem z definicji powinna koncentrować się na zagadnieniach szczebla lokalnego, to jednak nieuchronnie podlega wpływom globalizacji – dochodzi do jej umiędzynarodowienia (internacjonalizacji). Zachodzi tu zatem pewien paradoks, opisany w literaturze przedmiotu: „Zjawisko współpracy transgranicznej stanowi współcześnie wyzwanie i zarazem dylemat. Jest ono bowiem osadzone między lokalnością (usytuowaniem najbliższej obywatela) a świato-

²⁴ Zob. Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Federalnej Niemiec o współpracy służb policyjnych, granicznych i celnych sporządzona w Zgorzelcu dnia 15 maja 2014 r., Dz.U. 2015, poz. 939.

²⁵ Zob. Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Federalnej Niemiec o wspólnej poprawie sytuacji na drogach wodnych na pograniczu polsko-niemieckim (ochrona przeciwpowodziowa, warunki przepływu i żeglugi) podpisana w Warszawie dnia 27 kwietnia 2015 r., M.P. 2015, poz. 1273.

²⁶ Protokół z XXVII posiedzenia Polsko-Niemieckiej Komisji Międzyrządowej ds. Współpracy Regionalnej i Przygranicznej, Poczdam, 3.06.2016, <https://mswia.gov.pl/download/1/26652/ProtokolzXXVIIposiedzenia.pdf> [dostęp: 19.06.2016].

²⁷ *Ibidem*.

wością (postępujące procesy globalizacji)''²⁸. Biorąc pod uwagę te procesy, należy stwierdzić, że obecne wyzwania współpracy transgranicznej Polski i RFN w obszarze bezpieczeństwa wewnętrznego można sprowadzić do trzech kluczowych zagadnień:

1. Wyzwania w sferze prawnej. Wyzwania w sferze prawnej w głównej mierze wiążą się z przyjętymi dotychczas podstawami prawnymi współpracy transgranicznej między Polską i RFN. Jak wyżej wspomniano, obecnie współpraca transgraniczna Polski z Niemcami opiera się na zapisach Traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy, przyjętego ćwierć wieku temu. Oznacza to, że realia, w których traktat był przyjmowany, uległy zmianie, zmieniło się otoczenie międzynarodowe – co trzeba respektować. Po pierwsze, Polska od 2004 r. jest członkiem UE i realizowana współpraca transgraniczna wpisuje się w ramy europejskiej polityki regionalnej. Po drugie – jako państwa członkowskie strefy Schengen – zarówno Polska, jak i Niemcy nie muszą się już koncentrować na rozbudowywaniu infrastruktury przejść granicznych. Po trzecie, kwestie rozwoju przestrzennego współcześnie wpisują się w ramy polityki zrównoważonego rozwoju, w tym zrównoważonego rozwoju miejskiego. Po czwarte, polityka infrastrukturalna i transportowa na poziomie regionalnym także prowadzona jest w szerszych ramach UE.
2. Wyzwania w sferze politycznej. Pogłębianie współpracy transgranicznej między Polską i RFN w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego jest wypadkową woli decydentów politycznych zarówno szczebla rządowego, jak i samorządowego oraz stopnia zaangażowania społeczności lokalnych w obu państwach. Wspieranie przez władze oddolnych inicjatyw, partnerstw między miastami, gminami etc., wspólnych projektów w dziedzinie zapewniania bezpieczeństwa wewnętrznego będzie przyczyniać się do intensyfikacji bilateralnej współpracy w tym zakresie. Chodzi tu nie tylko o wolę polityczną, lecz także o wygospodarowanie adekwatnych środków finansowych.
3. Wyzwania umiędzynarodowienia i zglobalizowania współpracy transgranicznej Polski i RFN w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego. Zmiana sytuacji międzynarodowej po końcu zimnej wojny spowodowała, że bezpieczeństwo zaczęto rozumieć w odmienny, szerszy sposób (dynamiczny i pozytywny); zmienił się także katalog podmiotów bezpieczeństwa – od państw do ludzi i grup społecznych (społeczności lokalnych), oraz zagrożeń – od typowo militarnych do pozamilitarnych. Podobnie jakościowej zmianie uległo pojmowanie bezpieczeństwa wewnętrznego – od bezpieczeństwa państwa, ochrony jego wnętrza i organów do bezpieczeństwa (ochrony) obywateli (grup społecznych, społeczności lokalnych), ich praw i wolności etc. Poszerzeniu, wskutek procesów otwarcia granic państwowych, internacjonalizacji, europeizacji (w warunkach UE), wreszcie – globalizacji uległ

²⁸ R. Kusiak-Winter, *Współpraca transgraniczna gmin Polski i Niemiec: studium administracyjnoprawne*, Wrocław 2011, s. 11.

krąg zagrożeń dla bezpieczeństwa wewnętrznego. Ta konfiguracja procesów w sposób szczególny wpłynęła na bezpieczeństwo społeczności lokalnych, zwłaszcza na terenach przygranicznych, w tym na pograniczu polsko-niemieckim. Ułatwienia w przekraczaniu granic, poza korzyściami dla miejscowej ludności oraz biznesu, niosą ze sobą wyzwania w zakresie zapewniania bezpieczeństwa publicznego i porządku publicznego przez władze samorządowe w obu państwach. Dokuczliwa i trudna do zwalczenia na poziomie lokalnym staje się przestępczość pospolita, która ma tendencję do (nielegalnego) przenikania granic; dla porównania międzynarodowa przestępczość zorganizowana – ze względu na swój rozmach – jest obiektem zainteresowania służb policyjnych na poziomie międzynarodowym, co ułatwia jej zwalczanie. Wyzwaniem będzie więc przeciwdziałanie umiędzynarodowionej przestępczości pospolitej przez wdrażanie skutecznych i efektywnych mechanizmów w Polsce i Niemczech.

Przedstawiony wyżej katalog wyzwań dla współpracy transgranicznej Polski z RFN w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego nie ma charakteru zamkniętego. Starano się wskazać główne kwestie, które mogą wpłynąć na przyszły kształt współpracy transgranicznej obu państw w omawianym zakresie.

Podsumowanie

Transgraniczna współpraca Polski i RFN w obszarze bezpieczeństwa wewnętrznego jest ważnym wymiarem całościowej współpracy obu państw. Szczególnego znaczenia zagadnienie to nabiera w ostatnim czasie, gdy sytuacja międzynarodowa dynamicznie się zmienia, a oba państwa muszą sprostać coraz to nowym wyzwaniom z zakresu zapewniania bezpieczeństwa wewnętrznego. Przeprowadzone w artykule badania prowadzą do kilku końcowych wniosków:

Po pierwsze, jeśli chodzi o podstawy prawne transgranicznej współpracy Polski i RFN w obszarze bezpieczeństwa wewnętrznego, należy podkreślić rolę Traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy, którego zapisy były podstawą intensyfikacji tej współpracy. Dodatkowo, zawiązana w tym samym czasie Polsko-Niemiecka Komisja Międzyrządowa ds. Współpracy Regionalnej i Przygranicznej stanowi zinstytucjonalizowane forum tej współpracy i ułatwia bądź inicjuje różne projekty z omawianego zakresu.

Po drugie, dotychczasową transgraniczną współpracę Polski i RFN w obszarze bezpieczeństwa wewnętrznego można podzielić na dwa główne etapy: lata 1991–2011, a zatem dwudziestolecie obowiązywania Traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy, oraz okres po 2011 r. do dziś (kolejne pięć lat od podpisania traktatu). W szczególności można zaobserwować wzmocnienie współpracy w drugim etapie, kiedy władze obu państw sygnują szereg ważnych umów z zakresu bilateralnej współpracy w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego.

Po trzecie, obecnie można wskazać szereg wyzwań dla dalszej współpracy transgranicznej Polski i RFN w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego. W szczególności należy zwrócić uwagę na wyzwania w sferze prawnej i politycznej oraz wyzwania umiędzynarodowienia i zglobalizowania na poziomie lokalnym.

Powyższe wnioski oznaczają, że poczynione na wstępie założenie, że głównym polem wyzwań w ramach współpracy transgranicznej Polski i Niemiec jest obszar zapewniania bezpieczeństwa wewnętrznego na szczeblu społeczności lokalnych, znalazło potwierdzenie.

Cross-border cooperation between Poland and the Federal Republic of Germany in the area of internal security

The article concerns the issue of cross-border cooperation between Poland and Germany in the field of internal security, so at the local level, since the signing of the Treaty between the Polish Republic and the Federal Republic of Germany on good neighbourliness and friendly cooperation of 17/06/1991 signed in Bonn. Furthermore, the challenges for the cross-border cooperation between two states were elaborated. It was assumed that the main challenges in the field of cross-border cooperation between Poland and Germany are related to providing internal security at the local community level.

Key words: cross-border cooperation, internal security, Poland, Germany

STUDIA

CZ. 2: WYZWANIA POLITYKI WSCHODNIEJ UNII EUROPEJSKIEJ

Jochen Franzke

**NACH DEM ENDE DER STRATEGISCHEN PARTNERSCHAFT.
DEUTSCHLAND AUF DER SUCHE NACH EINER NEUEN
RUSSLANDSTRATEGIE**

Eine neue strategische Situation in Europe seit 2014

Anfang 2014 endete in Europa nach 25 Jahren die Periode nach dem Kalten Krieg. Diese Zeit war geprägt von einer gemeinsamen europäischen Sicherheitsarchitektur, die in den frühen 1990er Jahren von den USA, der Sowjetunion (und ihrem späteren Nachfolgestaat Russland), Frankreich, Deutschland, Großbritannien und allen anderen europäischen Staaten gemeinsam geschaffen worden war. Deren Architektur basierte auf der Idee gemeinsamer Werte wie der Verpflichtung auf die Demokratie, der Achtung des internationalen Rechts, der Menschenrechte und fundamentalen Freiheiten sowie der fundamentalen Rolle der Marktwirtschaft. Diese Prinzipien waren u. a. in der "Charta für ein Neues Europa" fixiert worden, die durch die Mitgliedstaaten der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit (damals KSZE, heute OSZE) in November 1990 in Paris unterzeichnet worden war. Die Repräsentanten der beteiligten Staaten erklärten die durch den Kalten Krieg bedingte, über 40 Jahre währende Teilung Europas für beendet.

Diese Sicherheitsarchitektur wurde von einer Reihe multilateraler und bilateraler Abkommen zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten sowie Russland gestützt. Auch diesen Vereinbarungen lagen die gemeinsamen europäischen Werte zugrunde. Eine besondere Rolle in diesem Prozess spielte das Abkommen über Partnerschaft und Zusammenarbeit zwischen den Europäischen Gemeinschaften

und ihren Mitgliedstaaten und Russland (1994), das EU-Russland-Abkommen über strategische Partnerschaft (2011) sowie die Grundakte über gegenseitige Beziehungen, Zusammenarbeit und Sicherheit zwischen der NATO und Russland von 1997. Aus deutscher Sicht muss der Vertrag über gute Nachbarschaft, Partnerschaft und Zusammenarbeit zwischen Deutschland und der UdSSR von 1990 hinzugefügt werden¹. Diese Grundlagendokumente knüpften in vielfältiger Art und Weise an die seit 1945 bestehende Nachkriegsordnung in der Welt und in Europa an. Diese enthielten als grundlegendes Prinzip der internationalen Beziehungen u. a. die Unverletzlichkeit der bestehenden Grenzen und den Verzicht auf deren gewaltsame Veränderung.

Der Zusammenbruch dieser friedenssichernden Architektur in Europa vollzog sich nicht plötzlich, sondern schleichend. Die autoritäre Innenpolitik des russischen Präsidenten Putin beschädigte diese gemeinsamen Werte immer mehr. Auch in seiner Außenpolitik entfernte sich Russland immer mehr von der gemeinsamen europäischen Sicherheitsarchitektur. Ein gewissermaßen letztes Warnsignal dafür war der Russisch-Georgische Krieg von 2008, der mit der Zerstörung der territorialen Integrität Georgiens und der Bildung russischer Satellitenstaaten auf seinem Territorium endete². Die EU und mit ihr Deutschland waren nicht in der Lage bzw. willens, eine strategische Antwort auf die immer aggressiver werdende russische Außenpolitik zu finden, um Veränderungen der Grenzen in Europa in Zukunft zu verhindern. Damit haben die Regierungen in Berlin und anderen europäischen Hauptstädten dazu beigetragen, dass angesichts des geringen Risikos in der russischen Elite die Bereitschaft wuchs, den Einflussbereich Russlands wieder auch unter Einsatz von Gewalt auszuweiten. Der Fehler des Westens war – so Anna Applebaum – „not to humiliate Russia but to underrate Russia’s revanchist, revisionist, disruptive potential“³. Diese Unfähigkeit der EU (und auch der NATO), das bestehende europäische Sicherheitssystem zu verteidigen, hat zu dessen Verfall beigetragen.

Insbesondere die deutschen Regierungen seit Mitte der 2000er Jahre trugen eine große Mitverantwortung für diese Entwicklung. Viel zulange hingen diese der Illusion einer strategischen Partnerschaft mit Russland nach, ignorierten die von Moskau ausgehenden Gefahren für die europäische Sicherheit und überschätzen ihren realen Einfluss auf die russische Politik.

Mit der Besetzung der Krim und der von ihr massiv unterstützten Verletzung der territorialen Integrität der Ukraine im Donbas hat die russische politische Elite den gemeinsamen Boden der europäischen Sicherheitsarchitektur endgültig verlas-

¹ Diese Vereinbarung bildete nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion weiterhin die internationale Rechtsgrundlage der Beziehungen zwischen Deutschland und Russland als Rechtsnachfolger der Sowjetunion.

² R. Grodzki, *The EU and the Russian-Georgian War*, [in:] *Die Kooperation zwischen der EU und Russland. Konzepte, Prioritäten und Defizite*, hrsg. J. Franzke, B. Koszel, A. Kinyakin, WeltTrends, Potsdam 2013, S. 211ff (Potsdamer Textbücher, Bd. 19).

³ A. Applebaum, *The Myth of Russian Humiliation*, „Washington Post“, 17 October 2014.

sen und eine rote Linie des internationalen Rechts überschritten. Sie hat den Weg der Selbstisolierung von Europa gewählt. Unter diesen Umständen ist das System der europäischen Sicherheit jetzt in einer gefährlichen Sackgasse. Es gibt keinen Weg zurück zum *Status quo ante*, aber auch keinen einfachen Weg aus der Krise. Unter diesen Umständen besteht auf dem europäischen Kontinent augenblicklich kein gemeinsames, wirklich funktionierendes Sicherheitssystem. Dies ist eine äußerst gefährliche Situation.

Die Doppelnatur des Konflikts zwischen der EU und Russland

Der Konflikt zwischen der EU und Russland, zwischen „dem Westen“ und Russland und zwischen Deutschland und Russland zugleich ein geopolitischer und ein Wertekonflikt. Erstens handelt es sich um einen allgemeinen geopolitischen Machtkonflikt zwischen Russland und „westlichen“ Großmächten wie den USA (als der noch führenden Macht der NATO) und der EU (mit Deutschland als deren augenblicklichen Hegemon) über den postsowjetischen Raum. Betroffen von diesem Konflikt sind selbstverständlich alle Staaten Europas, aber insbesondere die westlichen Nachbarn Russlands⁴.

Russlands Elite betrachtet den postsowjetischen Raum als seine ureigene Einflussphäre⁵. Es billigt den anderen postsowjetischen Staaten nur eine begrenzte Souveränität zu und beansprucht insbesondere ein Vetorecht bei der Entscheidung über den Beitritt zu Allianzen und der inneren Staatsordnung in diesen Ländern. Inzwischen betrachtet Russland jede Art von Pfadänderung in Richtung zu mehr Demokratie („farbigen Revolutionen“) in der inneren Ordnung der postsowjetischen Staaten als eine externe Bedrohung seiner Sicherheit.

In diesem Zusammenhang hat Moskau in den letzten Jahren seine Fähigkeiten zur „nicht-linearen“ Kriegsführung deutlich erweitert und ist bereit, diese im Konfliktfall auch einzusetzen⁶. Im Gegensatz dazu verfolgt die EU (einschließlich Deutschland) weiter eine Politik der Achtung der Souveränität aller Staaten in Eu-

⁴ A. Krikovic, *Imperial Nostalgia or Prudent Geopolitics? Russia's Effort to Reintegrate the Post-Soviet Space in Geopolitical Perspective*, "Post-Soviet Affairs" 2014, Vol. 30, No. 6, p. 503–528.

⁵ Der Kreml definiert diese Interessenzone allerdings offenbar bewusst nicht genau. Offensichtlich ist damit zu allererst der postsowjetische Raum gemeint, allerdings ohne die baltischen Staaten, die Mitglieder der NATO und der EU sind. Eine Einbeziehung dieser Länder in die russische Interessenzone kann aber jederzeit erfolgen, zumal diese wegen ihrer geografischen Lage, ihrer geringen territorialen Größe gegen offensive militärische Aktionen kaum zu verteidigen sind. Die Verteidigung der russischen Minderheiten ist nur ein Baustein dieses Konzepts. Mit dem Begriff der Verteidigung „russischer Interessen“ ist eine geographische Ausweitung der Konfliktzone auch auf Mitteleuropa und den Balkan verbunden. Diese Interpretation russischer Politik sorgt vor allem in Polen verständlicherweise für Unruhe und reaktiviert alte Bedrohungsängste.

⁶ M. Klein, *Russia's New Military Doctrine. NATO, the United States and the "Colour Revolutions"*, SWP comments 9, February 2015, Berlin.

ropa, einschließlich der freien Wahl von Allianzen und der Definition des internen politischen Systems. Doch selbst im Falle eines Konflikts, ist der Einsatz militärischer „harter“ Macht für die NATO, die EU und Deutschland keine Option. Daher ist der Konflikt mit Russland „in Wirklichkeit ein Konflikt über die Art und Weise der internationalen Ordnung“, die weit über den Krieg im Donezkbecken und sogar über den Konflikt zwischen Russland und der Ukraine hinausgeht⁷.

Zweitens ist der Streit zwischen Russland und dem „Westen“ ist ein Streit um Werte. Wie eingangs erwähnt basierte die bisherige europäische Sicherheitsarchitektur auf der Anerkennung solcher gemeinsamer Werte. Die Frage ist, ob diese auch künftig die Grundlage für eine neue europäische Sicherheitsarchitektur und für die europäisch-russischen bzw. deutsch-russischen Beziehungen bilden könnten. Die Vorstellung der Existenz gemeinsamer europäischer Werte (insbesondere demokratisch-liberaler Werte) bildet für viele Akteure in Deutschland nach wie vor die Grundlage für die dessen Politik gegenüber Russland.

Die öffentliche Meinung in Deutschland über Russland und dessen Vorgehen in der Ukraine

Der Ausbruch der Krise in der Ukraine, die Annexion der Krim durch Russland und der Krieg im Osten der Ukraine war ein unerwarteter Schock sowohl für die deutsche Elite und der deutschen Öffentlichkeit, die beide bis dahin weitgehend pro-russisch eingestellt waren. Nach dem Schock hat ein Diskussionsprozess über die nötigen Veränderungen in der deutschen Russlandpolitik sowohl in der Elite also auch in der Öffentlichkeit begonnen, der allerdings noch nicht abgeschlossen ist.

Festzuhalten ist, dass seit Februar 2014 die Einstellung der deutschen Öffentlichkeit gegenüber Russland deutlich kritischer geworden ist. Dies belegen alle seither vorliegenden Meinungsumfragen. Die kritische öffentliche Stimmung gegenüber Russland erreicht offenbar Anfang 2015 ihren Höhepunkt, als 79% der befragten Deutschen ein negatives Bild von Russland hatten⁸. Seither wendet sich die Einschätzung langsam zum Positiven. Zu dieser Entwicklung hat sicher auch die Tatsache beigetragen, dass der Krieg im Osten der Ukraine mittlerweile in den Schlagzeilen durch die Krise der Eurozone und aktuell von der Flüchtlingskrise weitgehend verdrängt wurde.

Auf den ersten Blick ist die Haltung der deutschen Öffentlichkeit zur russischen Führung deutlich kritischer geworden. Im März 2015 hatten ca. 70% der

⁷ A. Kwiatkowska-Drożdż, K. Frymark, *Analyse: Deutschland im Russland-Ukraine-Konflikt: eine politische oder eine humanitäre Aufgabe?*, 2015, <http://www.bpb.de/internationales/europa/ukraine/203680/analyse-deutschland-im-russland-ukraine-konflikt-eine-politische-oder-eine-humanitaere-aufgabe>.

⁸ ARD-DeutschlandTrend, Februar 2015, <http://www.infratest-dimap.de/umfragen-analysen/bundesweit/ard-deutschlandtrend/2015/februar>.

Befragten hatten ein negatives Bild von Russland, im Vergleich zu 45% im Jahr 2010. Dies war zu diesem Zeitpunkt die negativste Einstellung zu Russland innerhalb der EU-Mitgliedsstaaten, nur Polen und die baltischen Staaten haben eine negative. Etwa 81% der deutschen Befragten hatten das Vertrauen in den russischen Führer verloren, nur 15% besaßen es noch⁹. Die Befragten dieser Umfrage unterstützten mehrheitlich die Politik der Bundesregierung von Sanktionen und jede nicht-militärische Antwort auf die russische Politik in der Ukraine. Zugleich wurde erneut deutlich, dass die Mehrheit der Deutschen jegliche militärische Intervention ablehnen, selbst bei einem Konflikt zwischen Russland und einem NATO-Mitglied (z. B. einem baltischen Staat oder Polen). Über 69% der Befragten lehnen ebenfalls eine ständige NATO-Präsenz in Osteuropa ab¹⁰.

Dennoch kann nicht außer Acht gelassen werden, dass die deutsche Öffentlichkeit bezüglich der Reaktion auf die Besetzung der Krim durch Russland und den Krieg im Osten der Ukraine tief gespalten ist. Vier von zehn Befragten (39%), folgten im November 2014 der Position des ehemaligen SPD-Ministerpräsidenten des Landes Brandenburg Matthias Platzeck, der empfahl, zu akzeptieren, dass die Krim jetzt Teil Russlands ist. Fast die Hälfte der Befragten (48%) lehnte dies ab. In Ost-Deutschland ist die Haltung, den aktuellen Status der Krim anzuerkennen, mit 40% deutlich höher als im Westen mit 37%. Auch innerhalb der politischen Parteien zeigen sich tiefe Meinungsverschiedenheiten zu diesem Thema. 56% der befragten SPD-Anhänger lehnen die Akzeptanz der Zugehörigkeit der Krim zu Russland ab, immerhin 36% sind dafür. Bei den Unions-Anhängern ist dieses Verhältnis 53% zu 35%, bei den Grünen-Anhängern 55% zu 38%. In den Reihen der Linkspartei (67 zu 29%) und der rechtsgerichteten Partei „Allianz für Deutschland“ (AfD) (53 zu 39%) finden sich hingegen klare Mehrheiten für die Anerkennung der Ergebnisse der russischen Annexion der Krim¹¹.

Neben aller kritischen Position zu Putin, herrscht in Deutschland keine „antirussische Stimmung“. Dies zeigt z. B. die Unterstützung gemeinsamer Aktionen mit Russland im Syrien-Krieg. Im Oktober 2015 sprachen sich 79% der Befragten für eine stärkere Zusammenarbeit der westlichen Länder mit Russland bei der Suche nach einer Lösung des syrischen Krieges aus, nur 14% waren dagegen. Allerdings war dies für 49% der Befragten kein Grund, die Sanktionen gegen Russland aufzuheben, nur 41% würden diesen Schritt unterstützen¹².

⁹ ARD-DeutschlandTrend, März 2015, <http://www.infratest-dimap.de/umfragen-analysen/bundesweit/ard-deutschlandtrend/2015/maerz>.

¹⁰ ARD-DeutschlandTrend, März 2015, <http://www.infratest-dimap.de/umfragen-analysen/bundesweit/ard-deutschlandtrend/2015/maerz>.

¹¹ Infratest dimap: Die Deutschen und die russische Außenpolitik, Opinion pool, November 2014, <http://www.infratest-dimap.de/umfragen-analysen/bundesweit/umfragen/aktuell/die-deutschen-und-die-russische-aussenpolitik>.

¹² ARD-DeutschlandTREND Oktober 2015, <http://www.infratest-dimap.de/umfragen-analysen/bundesweit/ard-deutschlandtrend/2015/oktober>.

In einer aktuellen Umfrage sprechen sich 69% der Befragten für eine Aufhebung der Sanktionen aus¹³.

Innerhalb Deutschland sind die alten Ost-West-Differenzen über das Verhältnis zu Russland und die NATO-Mitgliedschaft aus den Zeiten des Kalten Krieges wieder stärker erkennbar. Wie bereits beschrieben, sieht die deutsche Öffentlichkeit aktuell weder Russland noch Putin in einem positiven Licht. Dennoch ist das Maß an Vertrauen in Putin in Ost-Deutschland (mit 40%) doppelt so hoch wie im Westen des Landes (19%). Mehr als ein Drittel der Ostdeutschen (36%) haben aktuell eine positive Meinung von Russland im Vergleich zu nur 24% der Westdeutschen. Deutlich weniger Ostdeutsche (28%) als Westdeutsche (40%) glauben, dass Russland eine militärische Bedrohung für seine Nachbarn darstellt. Darüber hinaus sind die Ostdeutschen eher bereit, die wirtschaftlichen Sanktionen gegen Russland zu erleichtern. Die deutsche NATO-Mitgliedschaft wird im Westen mehrheitlich unterstützt (57%), im Osten sind deren Anhänger in der Minderheit (46%). Die Westdeutschen sind auch in höherem Maße bereit, bei der Verteidigung anderer NATO-Verbündeter militärische Gewalt einzusetzen, als ihre östlichen Mitbürger¹⁴.

Zusammenfassend zeigen die Meinungsumfragen seit Februar 2014 eine deutlich kritische Haltung der Deutschen zur russischen Führung unter Putin und eine klare Unterstützung der Politik der Bundesregierung. Zugleich ist eine deutliche Ost-West-Spaltung erkennbar. Die Unterstützung für die Sanktionspolitik gegenüber Russland beginnt zu bröckeln, auch weil andere Krisenherde mittlerweile in Deutschland prioritär geworden sind.

Aspekte der aktuellen Russlandpolitik der Bundesregierung

Die rapide Verschlechterung der internen Situation in der Ukraine ab November 2013 und die zunehmende Einmischung Russlands in diesen Konflikt bildeten die erste große außenpolitische Herausforderung der neuen Regierung der „Großen Koalition“, die am 17. Dezember 2013 ihre Arbeit aufnahm.

Noch in ihrem Koalitionsvertrag war die neue Regierung optimistisch von einer weiteren Entwicklung der Zusammenarbeit mit Russland ausgegangen, auch wenn der Begriff der strategischen Partnerschaft nicht genutzt wurde. Es wurde festgestellt: „Ein modernes, wirtschaftlich starkes und demokratisches Russland liegt in deutschem wie europäischem Interesse. Wir wollen die Modernisierungs-

¹³ TNS Infratest, *Russland in Europa: Annäherung oder Abschottung? Ergebnisse einer repräsentativen Umfrage im Auftrag der Körber-Stiftung*, Hamburg, 2016, http://www.koerber-stiftung.de/fileadmin/user_upload/internationale-verstaendigung/fokus_russland-in-europa/pdf/2016/Umfrage_Russland-in-Europa.pdf.

¹⁴ Pew Research Center, *NATO Publics Blame Russia for Ukraine Crisis, but Reluctant to Provide Military Aid*, Washington 2015, p. 24 (auf der Grundlage des „Spring 2015 Global Attitudes Survey“, vom 6. April bis 15. Mai 2015, <http://www.pewglobal.org/files/2015/06/Pew-Research-Center-Russia-Ukraine-Report-FINAL-June-10-2015.pdf> [18. June 2015]).

partnerschaft auf weitere Bereiche ausdehnen, um gesellschaftlich, politisch und wirtschaftlich zu Fortschritten zu kommen. Wir werden dazu mit der russischen Führung offen über unterschiedliche Vorstellungen einer Modernisierungspartnerschaft sprechen... Sicherheit in und für Europa lässt sich nur mit und nicht gegen Russland erreichen. Dabei wollen wir gemeinsam mit Russland vor allem die Regelung von Konflikten in der gemeinsamen Nachbarschaft voranbringen...”¹⁵

Die deutsche Bundesregierung war noch nicht einmal 100 Tage im Amt, als die illegale Annexion der Krim durch Russland und dessen gewaltsame Einflussnahme im Osten der Ukraine die deutsch-russischen Beziehungen und die Beziehungen der EU sowie der anderen westlichen Partner zu Russland dramatisch und dauerhaft verschlechterte.

Die deutsche Regierung hat noch im Frühjahr 2014 folgende Eckpfeiler ihrer Politik gegenüber Russland nach dem Februar 2014 definiert: keine Gewalt, sondern Diplomatie und wirtschaftlichen Druck. Diese schwierige Kombination war zugleich die entscheidende Voraussetzung, um einen deutschen Alleingang gegenüber dem Kreml zu vermeiden und die Unterstützung der EU-Partner, vor allem Frankreichs und Polens, für ein gemeinsames Handeln gegenüber dem Kreml zu gewinnen.

Bis heute ist es der deutschen Politik, aber auch im EU-Rahmen allerdings nicht gelungen, eine neue Russland-Strategie zu entwickeln. Aber auch die internationale Debatte im Westen zeigt noch kein klares Bild, wie die künftige Russlandstrategie „des Westens“ letztendlich aussehen könnte¹⁶.

Im praktischen außenpolitischen Handeln der Bundesregierung sind aber einige Elemente einer solchen Strategie seither erkennbar:

Das erste Element der deutschen Politik gegenüber Russland ist die Nichtanerkennung der Annexion der Krim. Bereits in ihrer Regierungserklärung vom 13. März 2014 beschrieben die Kanzlerin die grundsätzliche Haltung der Bundesregierung für die Entwicklung auf der Krim-Halbinsel, die bis heute unverändert ist. Sie unterstrich: “Die territoriale Unversehrtheit und damit die staatliche Einheit der Ukraine werden ganz offen infrage gestellt und verletzt. In einer Phase großer Unsicherheit in der Ukraine hat sich Russland nicht als Partner für Stabilität in dem mit ihm historisch, kulturell und wirtschaftlich eng verbundenen Nachbarland erwiesen, sondern nutzt dessen gegebene Schwäche aus. Das Recht des Stärkeren wird gegen die Stärke des Rechts gestellt, einseitige geopolitische Interessen über Verständigung und Kooperation... Das Vorgehen Russlands in der Ukraine stellt eindeutig einen Bruch grundlegender völkerrechtlicher Prinzipien dar”¹⁷. Noch

¹⁵ Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, *Deutschlands Zukunft gestalten*, 18. Legislaturperiode, Berlin 14.12.2013, S. 120, <https://www.cdu.de/sites/default/files/media/dokumente/koalitionsvertrag.pdf>.

¹⁶ J.S. Nye, *A Western Strategy for a Declining Russia*. Project Syndicate, 3 September 2014.

¹⁷ Regierungserklärung von Bundeskanzlerin Merkel, 13. März 2014, <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Regierungserklaerung/2014/2014-03-13-bt-merkel.html>.

deutlicher wurde Kanzlerin Merkel in Anwesenheit von Präsident Wladimir Putin am 10. Mai 2015 in Moskau, als sie die Annexion der Krim durch Russland als „verbrecherisch“ verurteilte¹⁸.

Das zweite Element aktueller deutscher Russlandpolitik sind (punktuelle) wirtschaftlich-finanzielle Sanktionen gegen Russland. Als Reaktion auf Russlands völkerrechtswidrige Aktionen in der Ukraine, hat sich die EU mit der Unterstützung der Bundesregierung auf mehrere Stufen von Sanktionen verständigt. Diese beziehen sich auf Konten und Einreiseverbote für russische Privatpersonen (insbesondere im Umfeld von Präsident Putin) und Unternehmen, sondern auch einzelne Wirtschafts- und Finanzsektoren. Die Bundesregierung hat allerdings auch dafür gesorgt, dass weiterreichende Sanktionsvorschläge (z. B. einiger US-Politiker) nicht umgesetzt wurden. Bisher wurden die EU-Sanktionen bis Juli 2016 verlängert. Diese sind öffentlich vor allem mit der vollständigen Umsetzung des Minsk II Abkommens verbunden worden¹⁹. Wesentliche Elemente dieser Vereinbarung (z. B. die Wiederherstellung der Kontrolle über die Grenze zu Russland durch die Ukraine nach freien und fairen Wahlen in den abtrünnigen Regionen in Ost-Ukraine) sind noch nicht implementiert.

Drittens erhöht Deutschland seit der „Euro-Maidan Revolution“ Anfang 2014 seine politische und wirtschaftliche Unterstützung für die Ukraine. Dies schließt allerdings jede militärische Unterstützung aus. Deutschland hat ein großes Interesse an einer stabilen, demokratischen und wirtschaftlich prosperierenden Ukraine. Die Regierung unterstützt die Ukraine bei ihren wirtschaftlichen Transformation und Konvergenz mit europäischen Strukturen. Ein wichtiger Schritt in diese Richtung ist das EU-Ukraine Assoziierungsabkommen, welches am 1. Januar 2016 in Kraft trat. Die Bundesregierung sieht allerdings keine baldige EU-Beitrittsperspektive für die Ukraine. Kritisch wird in Berlin das Umsetzungstempo der Reformen in der Ukraine gesehen.

Viertens versucht die Bundesregierung intensiv, „den Konflikt im Dialog mit Russland zu überwinden“. Dazu gehört auch das Angebot von Kanzlerin Angela Merkel auf dem Wirtschaftsforum in Davos im Januar 2015, Verhandlungen zwischen der Europäischen Union und der Eurasischen Union über die Schaffung einer gemeinsamen Freihandelszone zu beginnen. Verschiedene informelle Kom-

¹⁸ Im Einzelnen stellte Bundeskanzlerin Merkel fest: „Durch die verbrecherische und völkerrechtswidrige Annexion der Krim und die militärischen Auseinandersetzungen in der Ostukraine hat diese Zusammenarbeit einen schweren Rückschlag erlitten schwer, weil wir darin eine Verletzung der Grundlagen der gemeinsamen europäischen Friedensordnung sehen.“ Pressekonferenz von Bundeskanzlerin Merkel und Staatspräsident Putin am 10. Mai 2015 in Moskau; <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Mitschrift/Pressekonferenzen/2015/05/2015-05-10-pk-merkel-putin.html> [abgerufen am 29.4.2016].

¹⁹ Das Abkommen (Minsk II) wurde auf einem Gipfeltreffen der Repräsentanten Deutschlands, Frankreichs, Russland und der Ukraine in Minsk am 2. Dezember 2015 in Form eines Maßnahmenkataloges zur Umsetzung des Minsker Abkommens vom September 2014 (Minsk I) beschlossen.

munikationskanäle mit Moskau werden weiter genutzt, in letzter Zeit wohl zunehmend genutzt. Die Kanzlerin hat den persönlichen Kontakt auch während der heißen Phase des Krieges im Osten der Ukraine nie abbrechen lassen. Für einen neuen institutionalisierten Dialog mit Russland, zieht die Bundesregierung gegenwärtig aber die multilaterale Ebene (EU, NATO und OSZE) vor. Der öffentliche bilaterale Dialog mit Russland wird vorerst nur sehr vorsichtig entwickelt, um einigen Deutschland-kritischen Verbündeten keinen Anlass zu Spekulationen über einen deutschen Alleingang in den Beziehungen mit Moskau zu geben.

Die aktuelle Debatte über die Zukunft der deutschen Russlandpolitik gegenüber Russland leidet auch unter einigen Defiziten. Erstens fällt auf, dass es keine öffentliche kritische Analyse der Ursachen für das Scheitern der strategischen Partnerschaft mit Russland gab. Vor allem das Auswärtige Amt ist kaum bereit für eine solche Diskussion über mögliches eigenes Versagen bzw. eigener Fehleinschätzungen. Viele wichtige Fragen sind noch nicht einmal ansatzweise diskutiert: Warum wurde die Bundesregierung durch die Aktionen Russlands auf der Krim war überrascht? Warum hat Russland keinerlei Rücksicht auf die deutschen Interessen genommen, wo Berlin doch angeblich sein engster Partner in Westeuropa sei? Inwieweit wusste der Putin-Freund Ex-Bundeschkanzler Gerhard Schröder vorab über die geplanten russischen Aktionen?²⁰ Warum hat er die deutsche Regierung nicht über diese gefährliche Entwicklung informiert?

Zweitens konzentriert sich die deutsche Politik in der Ukraine seit dem Sommer 2014 notgedrungen auf die Eindämmung des Konflikts in der östlichen Ukraine. Damit geriet die Annexion der Krim zunehmend aus dem Gesichtsfeld. Unter diesen Umständen sind die langfristigen Ziele und Prioritäten deutscher Russlandpolitik weiterhin unklar. Viele Fragen sind offen. Was erwartet Berlin eigentlich von Moskau? Sollen die Russen den Donbas wieder verlassen und die Separatisten nötigen, aufzugeben? Soll Russland die Krim an die Ukraine zurückgeben? Setzt Berlin immer noch einen Regimewechsel in Moskau als Voraussetzung für einen Neustart der Kooperation?

Drittens ist in Berlin auch der Weg, wie ein neuer Dialog mit Russland in Gang gebracht werden könnte. Augenblicklich versucht die Bundesregierung zunächst die Probleme in der Ostukraine durch die vollständige Umsetzung der Minsk-II-Abkommen zu lösen. Dann könnte als nächster Schritt ein Dialog über die Zukunft der Beziehungen mit Russland beginnen. Vor allem in den deutschen Wirtschaftskreisen wächst die Unzufriedenheit über diese Reihenfolge, der Druck wird stärker, mit dem Dialog mit Russland sofort zu beginnen, ohne eine Lösung in der Ostukraine abzuwarten. Andere Experten empfehlen, vorerst strategischen Diskussionen zu vermeiden und sich auf die „low politics“ bzw. pragmatische Problemlösungen konzentrieren, in der Hoffnung auf spätere Spillover-Effekte. Wieder andere bevorzugen einen Dialog zwischen der Europäischen Union und der Eu-

²⁰ Gerhard Schröder als Vorsitzender des Gesellschafterausschusses der Nord-Stream-AG ist mit der russischen politischen Elite gut vernetzt.

rasischen Wirtschaftsunion, da hier wirklich Neuland beschritten werden könnte²¹.

Die wirtschaftliche Kooperation zwischen Deutschland und Russland ist seit 2014 deutlich zurückgegangen. Die deutschen Exporte nach Russland sanken im Jahr 2015 um 25% auf 20,2 Mrd. Euro. Bereits 2014 hatte es einen Rückgang um 18% gegeben. Das bilaterale Handelsvolumen zwischen beiden Ländern hat sich seit 2012 fast halbiert, im Maschinenbau und in der Automobilindustrie ist die Entwicklung noch dramatischer. Die russischen Exporte nach Deutschland verringerten sich um 26% auf 30 Milliarden Euro. Auch die Anzahl der Unternehmen mit deutscher Kapitalbeteiligung sank im Jahr 2015 um 7% auf 5.583 Unternehmen. Die Anzahl der Filialen und Vertretungen deutscher Unternehmen in Russland ist gegenüber 2014 um fast 24% zurückgegangen. Russland rangiert jetzt auf dem 15. Platz der deutschen Exporte (hinter der Tschechischen Republik und der Türkei) und dem 12. Platz der deutschen Importe (nach Polen)²².

Im Energiesektor hingegen hat sich die wirtschaftliche Verflechtung zwischen Deutschland und Russland weiter vertieft. Ein typisches Beispiel dafür ist das Milliardengeschäft zwischen dem deutschen Chemiekonzern BASF und dem russischen Gaskonzern Gazprom, bei dem Ende 2015 Firmenanteile getauscht wurden. Die Kasseler BASF-Tochter Wintershall gab das Gashandel- und Gasspeichergeschäft in Deutschland vollständig an Gazprom ab, dafür erhielt die BASF im Gegenzug mehr Anteile an großen Erdgasfeldern in Sibirien. Damit kam Gazprom (und der hinter dem Staatskonzern stehende russische Staat) seinem Ziel näher, Gas nicht mehr nur an der europäischen Grenze abzuliefern, sondern den Endkunden direkt zu beliefern. Zudem erhält das Unternehmen Zugriff auf fast 40% der strategisch wichtigen Gasspeicher in Deutschland und kann einen großen Teil des Gashandels kontrollieren²³.

Zum Symbol der weiteren deutsch-russischen wirtschaftlichen Verflechtung ungeachtet der politischen Krise entwickelt sich zunehmend der umstrittene geplante zweite Strang der Ostsee-Pipeline (North Stream II). Dieser würde die Abhängigkeit Deutschlands von russischem Gas auf 60% steigern würde. Die Bundesregierung behauptet aber, dass dies ein „rein kommerzielles Projekt“ sei. Der Kreml versucht, wie bei North Stream I dieses Projekt neben den wirtschaftlichen Vorteilen für Russland als geopolitischen Spaltpilz in der EU einzusetzen²⁴.

²¹ Dieser Vorschlag aus dem Sommer 2015 ist allerdings sehr umstritten. Während Alexander Libman (Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit, SWP Berlin) davon ausgeht, dass es „ist einen Versuch wert (sei)“, wies Susan Steward vom gleichen Think Tank diese Idee als „momentan nicht nützlich“ zurück. A. Libman, E. Furman, *Europeanization and the Eurasian Economic Union*, [in]: *Eurasian Integration – The View from Within*, eds. P. Dutkiewicz, R. Sakwa, Routledge, Abingdon 2015.

²² Statistisches Bundesamt, *Außenhandel. Rangfolge der Handelspartner im Außenhandel der Bundesrepublik Deutschlands*, Berlin 2016.

²³ Anteilstausch im Gasgeschäft. BASF und Gazprom ziehen Milliarden-Deal durch, Handelsblatt, 4.9.2015.

²⁴ S. Fischer, *Nord Stream 2: Trust in Europe*; „CSS Policy Perspectives“, Zürich 2016, Bd. 4.

Deutsche Elite zwischen Werte- und Realpolitik

Seit vielen Jahren charakterisiert eine Mischung aus wertorientierte Politik und Realpolitik die deutsche Russlandpolitik. Während der Kanzlerschaft von Gerhard Schröder (1998-2005) dominierte der realpolitische Ansatz, unter der Kanzlerin Angela Merkel (seit 2005) hat der wertorientierte Ansatz an Bedeutung gewonnen²⁵. Beide Ansätze versuchen im Augenblick, die künftige Strategie der deutschen und EU-Russlandpolitik in ihrem Sinne zu beeinflussen. Die unterschiedlichen Positionen Ansätze der Repräsentanten beider Ansätze sind in Tabelle 1 zusammengefasst.

Tabelle 1. Verschiedene Positionen zur deutschen Russlandpolitik

	Offizielle Position der Bundesregierung (CDU/CSU und SPD)	Position der "Russlandversther"* oder der Anhänger einer Ostpolitik 2.0
Verantwortlichkeit für die Eskalation des Konflikts in der Ukraine	Russlands Präsident mit seiner rücksichtslosen Machtpolitik auf Kosten der Selbst-Bestimmung und territorialen Integrität der Ukraine	Verständliche Reaktion Moskaus auf die ständige Verletzung seiner Sicherheitsinteressen durch den Westen
Sanktionen	Ja, Konditionalisierung mit der Umsetzung von Minsk II	Sofortige Beendigung der Sanktionen
Ist Russlands Vorgehen in der Ukraine eine Bedrohung für Deutschland?	Ja, daher ist Abschreckung nötig, aber keine militärische Hilfe für die Ukraine	Nein
Perspektive für die Ukraine	Ukraine "auf dem Weg nach Europa", Fortschritte hängen von der Umsetzung von Reformen ab, aktuell keine Perspektive einer künftigen EU-Mitgliedschaft	Ukraine nur in enger Kooperation mit Russland lebensfähig, keine EU-Mitgliedschaft
Akteure	Die Mehrheit der "Großen Koalition" (vor allem in der CDU), unterstützt von den Grünen, Rückendeckung durch führende Medienunternehmen, ca. 70 bis 80% der Bevölkerung	Vor allem die Linkspartei und die rechtsgerichtete AfD sowie die CSU; informelle Unterstützung durch die SPD, die Mehrheit der Wirtschaftsunternehmen mit speziellen Interessen in Russland, ca. 20 bis 30% der Bevölkerung

* Der umstrittene Begriff ist zunächst eine Selbstbeschreibung derjenigen, die für mehr Verständnis für die Aktionen Russlands werben. Weniger klar ist dabei der Bezugnahme zu den deutschen Interessen. Dieser Begriff wird in der innenpolitischen Auseinandersetzung in Deutschland auch genutzt, um Kritiker Putins als „antirussisch“ zu diskreditieren.

²⁵ J. Franzke, *Wertepolitik vs. Realpolitik. Die Russlandpolitik der Regierung Merkel/Steinmeier*, „WeltTrends“ Juli/August 2009, 52, S. 91–99.

Spezifische Rahmenbedingungen für die künftige deutsche Russlandpolitik

Mit dem Ende der strategischen Partnerschaft mit Russland, ist es für Berlin deutlich schwieriger geworden, eine Art Sonderbeziehung zu Moskau aufzubauen oder fungiert als dessen Anwalt in der EU. Eine Rückkehr zum *status quo ante* der deutsch-russischen Beziehungen scheint ausgeschlossen. Eine neue Strategie der deutschen Politik gegenüber Russland ist aber auch noch nicht erkennbar. Sicher ist aber, dass vier spezifische Rahmenbedingungen bei der Entwicklung einer solchen Strategie eine Rolle spielen werden: Deutschlands hegemoniale Rolle in der EU, die fundamentale Krise der europäischen Integration mit der Möglichkeit ihres Scheitern, die Zukunft der transatlantischen Beziehungen und die neuen Herausforderungen für Deutschland in der NATO.

Erstens, fiel Deutschland in den letzten Jahren eher zu schnell und eher wider Willen die Rolle eines Hegemons in der EU zu. Die aktuelle Ausstrahlung Deutschlands basiert auf seiner ungebrochenen Wirtschaftskraft und seiner politischen Stabilität, während viele andere EU-Mitgliedstaaten wirtschaftlich und / oder politisch schlecht dastehen. Vor allem Frankreich als potentielle europäische Führungsmacht ist im Augenblick weder politisch noch wirtschaftlich in der Lage, gemeinsam mit Deutschland oder allein diese Rolle zu übernehmen. Kanzlerin Merkel als starker politischer Führer steht als Symbol für diese Situation. Während diese Hegemonialrolle gegen alle Widerstände in der Euro-Krise auch umgesetzt werden konnte, gelingt dies in der aktuellen Flüchtlingskrise jedenfalls bislang nicht. Dies lässt Zweifel an der Dauerhaftigkeit der deutschen Führungsrolle aufkommen. Außerdem zeigt sich, dass Berlin auf diese Rolle weder inhaltlich gut vorbereitet ist, noch bereit ist, die dafür notwendigen Ressourcen, vor allem im militärischen und sicherheitspolitischen Bereich, bereit zu stellen. Schließlich muss die Berliner Elite die Übernahme von mehr internationaler Verantwortung gegen einen starken Widerstand in der Bevölkerung durchsetzen, die allenfalls die verstärkte Anwendung von Soft Power unterstützt.

Zweitens befindet sich die EU in der tiefsten Krise ihrer Geschichte. Ein Zerfall der Integrationsgemeinschaft kann nicht mehr ausgeschlossen werden. Wir haben es mit einer Identitätskrise Europas zu tun, denn viele Bürger sind überzeugt, dass nicht „mehr Europa“, sondern „weniger Europa“ in ihrem Interesse liegt. Die Eurokrise hat diese Stimmung aufgebracht, die Flüchtlingskrise hat diese weiter verstärkt. Allerdings hat das Vorgehen des Kremls in der Ukraine unbeabsichtigter Weise zu einer Stärkung des Zusammenhalts in der EU geführt. Die EU-Mitgliedsstaaten spürten die daraus resultierende Notwendigkeit, die gemeinsamen europäischen Werte zu verteidigen. Viele Mitgliedstaaten erkannten, wie wichtig die Mitgliedschaft in dieser Integrationsgemeinschaft für sie ist. Daher war der gemeinsame Beschluss von Wirtschaftssanktionen durch die EU als Antwort auf die aggressive Politik Russlands in der Ukraine im Frühjahr und Sommer 2014 ein gro-

ßer politischer Erfolg. Deutschland hat wesentlich dazu beigetragen. Überraschenderweise hält diese Einheit bis heute, wenn sie auch bröckelt. Die EU-Sanktionen sind aktuell bis zum 31. Juli 2016. verlängert.

Eine dritte Baustelle sind die transatlantischen Beziehungen. Das deutsch-amerikanische Verhältnis ist schon seit längerem ambivalent. Auf der einen Seite lässt Deutschland keinen Zweifel an seiner Zugehörigkeit zum transatlantischen Bündnis. Die Annexion der Krim und der Krieg in der Ukraine hat diese Position nur gestärkt. Auf der anderen Seite wächst in der deutschen Öffentlichkeit das Misstrauen gegen die US-Politik, vor allem wegen der unbegrenzten Schnüffelpolitik der National Security Agency in Deutschland²⁶. Nur 61% der Deutschen unterstützen aktuell starke Bindungen zu den Vereinigten Staaten. Der Anti-Amerikanismus in Deutschland nimmt wieder zu (interessanterweise in linken und rechten Parteien). Gemeinsam mit Populismus, Pazifismus und Euro-Skeptizismus bildet sich eine gefährliche Mischung heraus, die die politische Stabilität in Deutschland gefährden könnte. Unter diesen Umständen, versucht die Bundesregierung, nicht als Marionette der USA zu erscheinen. Zugleich gilt es, gemeinsame transatlantische Maßnahmen zu ergreifen, um gegenüber Russland Stärke zu demonstrieren. Dies ist Bundeskanzlerin Merkel und US-Präsident Obama auch in erstaunlich hohem Maße gelungen. Zugleich muss festgehalten werden, dass die öffentliche Meinung in Bezug auf die westliche Antwort auf das russische Vorgehen in der Ukraine in den USA und Deutschland sehr unterschiedlich ist. Im Frühjahr 2015, sieht diese Spaltung in der öffentlichen Meinung wie folgt aus: Unterstützung der Entsendung von NATO-Truppen in die Ukraine (USA 46%, Deutschland 19%), Beitritt der Ukraine zur NATO (USA 62%, Deutschland 36%), mit militärischer Gewalt NATO-Verbündete verteidigen (USA 56%, Deutschland 38%) und die Sanktionen gegen Russland zurücknehmen (USA 10%, Deutschland 29%)²⁷.

Viertens hängt die Glaubwürdigkeit der deutschen Politik in der NATO ihrer Bereitschaft und Fähigkeit ab, ihre Bündnisverpflichtungen zu erfüllen. In der aktuellen Ukraine Krise geht es vor allem darum, mittels konkreten Maßnahmen die Sicherheit jener Mitgliedsstaaten zu verbessern, die sich wie z. B. Polen, Litauen, Estland und Lettland von der russischen Politik bedroht fühlen. Berlin unterstützte daher die Gründung der „Very High Readiness Joint Task Force“ und beteiligt sich an diesen Aktivitäten. Aber innerhalb der NATO bestehen Zweifel über die realen deutschen militärischen Fähigkeiten, weil sich die Bundeswehr noch immer im Umbruch von einer Freiwilligen- zu einer Berufsmarine befindet. Zugleich bestehen offenbar vielen Problemen mit der militärischen Ausrüstung. Deutschland spielt wegen seiner beschränkten militärischen Kapazitäten sowie der mangelnden Bereitschaft der Bevölkerung zur Unterstützung des Einsatzes

²⁶ Das nachgewiesene Abhören des Handys von Kanzlerin Merkel war nur ein extremer Ausdruck dieser Politik.

²⁷ Pew Research Center, *NATO Publics Blame...*, p. 9.

militärischer Gewalt (selbst im Bündnisfall) innerhalb der NATO eine deutlich geringere Rolle als in der EU.

Herausforderungen und Chancen für 2016

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass Russland heute für Deutschland kein strategischer Partner mehr ist, sondern – wie zuletzt in den 1970er und 1980er Jahren – zu einem strategischen Konkurrenten geworden ist. Die EU und die Bundesregierung beginnen, sich auf diese strategische Veränderungen einzustellen. Die Bundesregierung spielt die entscheidende Rolle als Krisenmanager in der Ukrainefrage. Sie versucht zugleich, von der reaktiven Politik zu einer pro-aktiven Politik gegenüber Russland überzugehen. Dabei sind für das Jahr 2016 vor allem drei Schwerpunkte erkennbar:

Deutschland Präsidentschaft in der OSZE im Jahr 2016 bietet die Möglichkeit, Initiativen für einen neuen Dialogprozess mit Russland im Rahmen dieses Formats zu beginnen. Die „Trilaterale Kontaktgruppe“ (OSZE, der Ukraine, Russland) und das sogenannte „Normandie-Format“ (Deutschland, Frankreich, Ukraine, Russland) werden ebenfalls eine wichtige Rolle in diesem Dialog spielen. Schließlich soll das jährliche Gipfeltreffen der OSZE im Herbst 2016 genutzt werden, um sowohl die Konfliktlösung in der Ukraine als auch den Dialog mit Russland voranzubringen. Ob dies gelingen wird, ist heute völlig offen.

Mehr Klarheit über die Sicherheitsfunktionen in Deutschland könnte das neue Weißbuch „Sicherheitspolitik und die Zukunft der Bundeswehr“ bringen, das voraussichtlich im Frühjahr oder Sommer 2016 veröffentlicht werden soll²⁸. In diesem Dokument sollen die Analyse der internationalen Situation, die Rolle Deutschlands in seinen Allianzen und Partnerschaften, der nationale Rahmen für seine Sicherheitspolitik und die Aussichten für die Bundeswehr aus der Sicht der Bundesregierung dargestellt werden. Erstmals ist dieses Weißbuch unter breiter Beteiligung der Öffentlichkeit vorbereitet worden. Es wird erwartet, dass das dies die Notwendigkeit einer aktiveren deutschen Rolle in der Weltpolitik zu unterstreichen und dafür konkrete Vorschläge machen wird.

Der bevorstehende NATO-Gipfel im Juli 2016 in Warschau wird die erste Phase der Anpassung der Allianz an die neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen durch die russische Politik abschließen. Die NATO muss ihre Strukturen im östlichen Europa dieser neuen Situation anpassen.

In diesen Tagen werden viele Szenarien über die zukünftige deutsch-russischen Beziehungen veröffentlicht. Kai-Olaf Lang und Barbara Lippert von der SWP Berlin haben einige Optionen für die künftigen Beziehungen der EU gegenüber Russland und den anderen östlichen Partnern identifiziert, die ich für beson-

²⁸ Weißbücher sind traditionell das sicherheitspolitische Hauptdokument in Deutschland. Bisher sind zehn von ihnen veröffentlicht worden, die erste im Jahr 1969, das bisher letzte 2006.

ders schlüssig halte: strategisches Konzert, Eindämmung bzw. kooperative Konfrontation²⁹. Eine mögliche Option für die EU ist die Bildung eines „strategischen Konzerts“ mit Russland durch die bloße Rückkehr zu einer kaum verschleierte „Russland zuerst“ Politik, wobei ein „De-facto-Kondominium... für den europäischen Teil des postsowjetischen Raum“ etabliert würde³⁰. Tatsächlich gibt es einige politische Kräfte in Deutschland und anderen EU-Ländern, die diese Option unterstützten. Trotzdem haben sie m. E. keine Chance, die Mehrheit in der EU zu gewinnen.

Eine zweite Möglichkeit für die EU könnte auf allen Ebenen „eine Eindämmungspolitik“ Begrenzung Russlands Einfluss auf seine Nachbarn und innerhalb der Europäischen Union durch Blockbildung und die Herabstufung der Beziehungen zu Russland sein³¹. Auch diese Option ist wenig wahrscheinlich.

Als dritte Option nennen Lang und Lippert die „kooperative Konfrontation“. Nora Müller spricht vergleichbar von „strategischer Konkurrenz“³². Die europäische Politik gegenüber Russland könnte künftig – so Lang/Lippert – auf einer „Kombination von interessenbasierten selektiven Zusammenarbeit und Eindämmung der imperialen Macht“ basiert sein. So wäre die EU besser für den Konfliktfall vorbereitet und könnte die NATO-Politik der Beruhigung bzw. erweiterte Abschreckung in einer Art von „Arbeitsteilung“ unterstützen³³. Damit wäre Konfrontationsvermeidung der zentrale Inhalt der vor uns stehenden Zeitperiode.

After the End of the Strategic Partnership. Germany in Search of a new Strategy towards Russia

With the annexation of the Crimea by Russia in spring 2014, a new strategic situation in Europe occurs. Both a deep going geopolitical and a value conflict is now determine the relations between the West (EU, NATO including the Ukraine) and Russia. Germany was faced with the failure of its policy of strategic partnership with Russia since the year 2000. Unfortunately, a critical examination of the errors of this policy since the chancellorship of Gerhard Schröder does not take place until now. The German political elite is still on the way to a new strategic concept to deal with the new situation, fluctuating between value-based policy and *Realpolitik*. However, the public opinion in Germany about Russian policy is getting more critical. Finally, the contribution analyses the actual challenges for the future of German policy towards Russia and try to describe the possible scenarios.

Key words: Russia, European Security, Ukraine

²⁹ K.-O. Lang, B. Lippert, *EU Options on Russia and the Eastern Partners. "Cooperative Confrontation" as the Guiding Principle beyond the Riga Summit*, Berlin 2015 (SWP Comments, 32), http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2015C32_lng_lpt.pdf.

³⁰ Ibidem, S. 3.

³¹ Ibidem.

³² N. Müller, *Russland und der Westen. Politisches Powerplay*, „Neue Zürcher Zeitung“, 28.4.2016.

³³ K.-O. Lang, B. Lippert, *EU Options...*, S. 4.

Mieczysław Stolarczyk

MOŻLIWOŚCI WSPÓŁDZIAŁANIA POLSKI I NIEMIEC W ZAKRESIE ICH POLITYKI WOBEC ROSJI I UKRAINY

Wprowadzenie

Jedną z głównych tendencji występujących w okresie pozimnowojennym w najbliższym środowisku międzynarodowym Polski był stały wzrost roli Niemiec w kształtowaniu UE oraz systemu międzynarodowego w Europie i w świecie, w tym wzrost ich aspiracji mocarstwowych¹, a także wykazywanie przez decydentów tego kraju woli politycznej do brania zwiększonej odpowiedzialności za rozwiązywanie problemów międzynarodowych². Proces ten został wzmocniony

¹ Opracowanie to zostało oparte w znacznym stopniu na rozważaniach autora zamieszczonych w artykule pt. *Polska i Niemcy wobec kryzysu i konfliktu ukraińskiego. Zbieżność i różnice stanowisk*, [w:] *Implikacje konfliktu ukraińskiego dla polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Polski. Aspekty polityczne, wojskowe, gospodarcze oraz społeczne*, red. K. Czornik, M. Lakomy, M. Stolarczyk, Katowice 2015, s. 349–386. Szerzej zob. B. Koszel, *Mocarstwowe aspiracje Niemiec w Europie XXI wieku: realia i perspektywy (Raport z badań)*, Poznań 2012.

² Prezydent Niemiec Joachim Gauck w czasie wystąpienia na międzynarodowej konferencji w Monachium (31 stycznia 2014 r.), poświęconej światowemu bezpieczeństwu, zaapelował o zasadniczą zmianę w polityce zagranicznej RFN. Powiedział m.in., że Niemcy powinny skończyć z tradycyjną powściągliwością w polityce bezpieczeństwa i bardziej angażować się w rozwiązywanie problemów międzynarodowych, także militarnie. J. Gauck, *Deutschlands Rolle in der Welt: Ammerkungen zu Verantwortung, Normen und Bündnissen*, München, 31 Januar 2014, www.bundespraesident.de/SharedDocs/Reden/DE/Joachim-Gauck/Reden/2014/140131-Muenchen-Sicherheitskonferenz.

w ostatnich latach: w dążeniu do przezwyciężenia kryzysu strefy euro³ oraz kryzysu i konfliktu ukraińskiego⁴ główną rolę odgrywały Niemcy. W tym drugim przypadku mało efektywne okazały się próby mediacji podejmowane w pierwszych miesiącach kryzysu ukraińskiego przez dyplomację unijną czy ministrów spraw zagranicznych państw Trójkąta Weimarskiego. W połowie 2014 r. główny ciężar prowadzenia rokowań wzięła na siebie dyplomacja niemiecka.

Cechą charakterystyczną wszystkich etapów stosunków polsko-niemieckich w okresie pozimnowojennym było występowanie równoległe zbieżności i rozbieżności interesów w polityce obu państw wobec państw obszaru poradzieckiego, w tym przede wszystkim wobec Rosji i Ukrainy⁵. Kryzys ukraiński, który rozpoczął się pod koniec listopada 2013 r., a w pierwszych miesiącach 2014 r. przerodził się w konflikt zbrojny na wschodzie Ukrainy⁶, wpłynął na zaostrzenie sytuacji międzynarodowej, z poważnymi konsekwencjami dla bezpieczeństwa międzynarodowego i narodowego wielu państw, w tym także Polski i Niemiec. W czasie kryzysu i konfliktu ukraińskiego stanowiska rządów Polski i Niemiec wobec Rosji i Ukrainy zbliżyły się, ale obok tej zbieżności nadal występowały między nimi istotne różnice⁷. Podzielić należy stanowisko, że konflikt ukraiński stał się jednym

http://www.polska.pl/portal/portal.jsessionid=5C37A4560817126904ACABF33F494293.2_cid293nn=18911680#Start [dostęp: 11.09.2014]. Szerzej zob. K. Malinowski, *Debate o odpowiedzialności Niemiec za sprawy międzynarodowe*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego”, 23.09.2014, nr 169; K. Miszczak, *Nowa polityka bezpieczeństwa i obrony Niemiec*, „Sprawy Międzynarodowe” 2014, nr 2, s. 53–72.

³ Niemcy ze względu na swój potencjał gospodarczo-financeowy i możliwości wpływania na politykę innych państw odgrywają główną rolę w działaniach stabilizujących strefę euro. Ten znaczny wzrost ich roli w strefie euro i w UE spotkał się ze zróżnicowanymi ocenami nie tylko poza granicami Niemiec, ale także w samej RFN. Szerzej zob. E. Cziomer, *Rola Niemiec w kryzysie strefy euro po 2009 roku*, Kraków 2013; U. Beck, *Niemiecka Europa. Nowe krajobrazy władzy pod znakiem kryzysu*, przeł. R. Formuszewicz, Warszawa 2013; M. Stolarczyk, *Wzrost międzynarodowej roli Niemiec w następstwie kryzysu strefy euro*, „Stosunki Międzynarodowe – International Relations” 2014, nr 2, s. 135–154; S. Harnisch, *Przywództwo bez hegemonii. Rola Niemiec w czasie kryzysu strefy euro*, „Sprawy Międzynarodowe” 2014, nr 2, s. 27–52.

⁴ Zob. M. Książniakiewicz, *Niechciany partner. Rola Niemiec w rozwiązywaniu konfliktu na Ukrainie*, „Biuletyn Niemiecki”, 31.03.2015, nr 57, http://fwpn.org.pl/assets/Publikacje/Biuletyn_Niemiecki/2015/BIULETYN_NIEMIECKI_NR_57.pdf [dostęp: 9.07.2015].

⁵ Szerzej zob. M. Stolarczyk, *Zbieżność i różnice interesów w stosunkach polsko-niemieckich w latach 1989–2009*, Katowice 2010; K.O. Lang, *Polen, Deutschland und die EU-Ostpolitik. Spannungsfelder und Kooperationspotentiale*, [w:] *Deutschland und Polen. Die europäische und internationale Politik*, Hrsg. T. Jäger, D.W. Dylla, Wiesbaden 2008; K. Malinowski, *Polska i Niemcy w Europie (2004–2014). Różnice interesów – uwarunkowania i konsekwencje*, Poznań 2015.

⁶ Szerzej na temat uwarunkowań i przebiegu kryzysu i konfliktu ukraińskiego zob. M. Stolarczyk, *Dylematy bezpieczeństwa Polski w kontekście kryzysu i konfliktu ukraińskiego w latach 2013–2014*, [w:] *Dylematy polityki bezpieczeństwa Polski na początku drugiej dekady XXI wieku*, red. K. Czornik, M. Lakomy, Katowice 2014, s. 41–87; J. Tomaszewicz, *Kryzys ukraiński i jego wpływ na bezpieczeństwo Polski*, [w:] *Dylematy polityki bezpieczeństwa...*, s. 88–124; M. Lakomy, *Przebieg i uwarunkowania konfliktu na wschodzie Ukrainy*, [w:] *Implikacje konfliktu ukraińskiego...*, s. 13–47.

⁷ Szerzej zob. M. Stolarczyk, *Polska i Niemcy wobec kryzysu...*

z największych wyzwań nie tylko dla polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Polski i Niemiec w okresie pozimnowojennym, ale także dla stosunków polsko-niemieckich, które zdominował szczególnie w roku 2014 i w pierwszej połowie roku 2015. (W drugiej połowie roku 2015 stosunki polsko-niemieckie były determinowane w coraz większym stopniu kwestiami związanymi z kryzysem uchodźczym w Unii Europejskiej). Od połowy 2014 r. Niemcy odgrywały główną rolę w działaniach zmierzających do politycznego rozwiązania konfliktu na wschodzie Ukrainy. W tym samym czasie polska dyplomacja, została wyłączona, także za sprawą RFN, z grona państw pełniących funkcję mediatorów w tym konflikcie. Jedną z głównych tego przyczyn było nadmierne i jednostronne zaangażowanie się polskich elit politycznych w poparcie dla ugrupowań opozycyjnych Ukrainy protestujących w Kijowie (Euromajdan), dążących do obalenia legalnie wybranego prezydenta Wiktora Janukowycza, oraz bezkrytyczne popieranie przez Polskę działań podejmowanych przez pomajdanowe władze Ukrainy.

Celem opracowania jest zarysowanie zakresu zbieżności i różnic interesów Polski i Niemiec, przede wszystkim rządów obu państw, w ich polityce wobec Rosji i Ukrainy do roku 2013 oraz, co ważniejsze, określenie zbieżności i różnic stanowisk polskich i niemieckich grup rządzących wobec kryzysu i konfliktu ukraińskiego w latach 2014–2015. W tym kontekście głównym zamierzeniem badawczym autora jest próba odpowiedzi na następujące pytania: Jakie będą implikacje konfliktu ukraińskiego dla ewolucji polityki wschodniej Polski i Niemiec, w tym modyfikacji bądź zmiany ich polityki wobec Rosji i Ukrainy? Jakie w kontekście konfliktu ukraińskiego, który nie jest zakończony, rysują się możliwości współdziałania Polski i Niemiec w ich polityce wobec Rosji i Ukrainy, zarówno w wymiarze bilateralnym, jak i w ramach Unii Europejskiej? Czy konflikt we wschodniej Ukrainie wpłynie na daleko idące zbliżenie stanowisk rządów Polski i Niemiec w zakresie ich polityki wobec Rosji i Ukrainy, czy też nadal w tym zakresie występować będą znaczące różnice?

Najważniejsze różnice stanowisk w polityce wschodniej Polski i Niemiec w okresie pozimnowojennym (do końca 2013 r.)

Niemal do końca 2013 r. występowały istotne różnice w prowadzonej przez oba państwa polityce wschodniej, które dotyczyły przede wszystkim spraw następujących:

- w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa RFN dominowało traktowanie Rosji jako partnera, nawet partnera strategicznego, natomiast w polityce Polski wobec Rosji postrzegano to państwo przede wszystkim jako główne zagrożenie dla bezpieczeństwa Polski czy wręcz odwiecznego wroga⁸.

⁸ Szerzej zob. M. Stolarczyk, *Rosja w polityce Polski i Niemiec na przełomie pierwszej i drugiej dekady XXI wieku. Zakres zbieżności i różnicy stanowisk*, „Studia Politicae Universitatis Silesiensis” 2014, t. 12, s. 81–106.

W przeciwieństwie do polityki Polski, w polityce niemieckiej wobec Rosji akcent kładziony był na współpracę, a nie na rywalizację⁹;

- w polityce bezpieczeństwa Niemiec eksponowana była formuła, przyjmowana z dużym dystansem (czy wręcz negowana) w Polsce, że bezpieczeństwo europejskie jest niemożliwe do zbudowania ani bez Rosji, ani tym bardziej przeciwko niej. Polityka niemiecka postrzegała Rosję jako nieodzownego partnera w przezwyciężaniu globalnych zagrożeń¹⁰;
- w polskiej polityce bezpieczeństwa, w przeciwieństwie do polityki bezpieczeństwa RFN, nie przywiązywano większej wagi do dylematu: Jak wzmacniać własne bezpieczeństwo, by jednocześnie nie umacniać poczucia zagrożenia grup rządzących Rosji? W kwestiach bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego kolejne polskie rządy oczekiwały od Rosji niemal pełnego uznania dla prezentowanego przez siebie stanowiska – z jednocześnie niemal całkowitym brakiem zrozumienia dla interesów rosyjskich w tej dziedzinie;
- Niemcy, dążąc do wzmocnienia swojego bezpieczeństwa energetycznego, zacieśniały współpracę z Rosją w zakresie dostaw do Niemiec rosyjskich surowców energetycznych, natomiast z tych samych względów decydenci polskiej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa podejmowali działania (zarówno w wymiarze dwu-, jak i wielostronnym) mające na celu zmniejszenie uzależnienia polskiej gospodarki od dostaw rosyjskiej ropy, a przede wszystkim gazu. Budowa rosyjsko-niemieckiego gazociągu po dnie Bałtyku traktowana była w RFN jako europejski projekt energetyczny: ważny element dywersyfikacji dostaw gazu nie tylko dla Niemiec, ale i całej Europy Zachodniej. W Polsce zaś budowa gazociągu bałtyckiego była oceniana jako bardzo poważne zagrożenie jej bezpieczeństwa energetycznego i jako przykład odejścia polityków niemieckich od składanych zapewnień, że strategiczne partnerstwo z Rosją będzie budowane w porozumieniu z Polską¹¹;
- dla decydentów polityki zagranicznej Niemiec, Rosja w hierarchii ważności zajmowała pierwsze miejsce wśród państw poradzieckich zarówno w płaszczyźnie gospodarczej, politycznej, jak i bezpieczeństwa. W polityce wschodniej Polski głównym partnerem gospodarczym wśród państw obszaru Wspólnoty Niepodległych Państw (WNP) była Rosja¹², jednakże

⁹ H. Timmermann, *Die deutsch-russischen Beziehungen im europäischen Kontext*, „Internationale Politik und Gesellschaft” 2007, Nr. 1, s. 101–122; R. Goetz, *Deutschland und Russland – „strategische Partner”?*, „Aus Politik und Zeitgeschichte” 2006, Nr. 1, s. 14 i n.; E. Cziomer, *Polityka zagraniczna Niemiec w dobie nowych wyzwań globalizacji, bezpieczeństwa międzynarodowego oraz integracji po roku 2005*, Warszawa–Kraków 2010, s. 115 i n.

¹⁰ A. Drzewicki, *Współczesny wymiar stosunków niemiecko-rosyjskich*, „Biuletyn Niemiecki”, 26.04.2012, nr 26, s. 10.

¹¹ *Ibidem*, s. 13 i n.

¹² Dla przykładu, w roku 2012 polsko-rosyjska wymiana handlowa wyniosła blisko 38 mld USD, a wymiana polsko-ukraińska – niecałe 8 mld USD.

w płaszczyźnie politycznej priorytetowe miejsce nadawano strategicznym relacjom z Ukrainą. Niemiecki badacz stosunków międzynarodowych i polityki zagranicznej Kai-Olaf Lang pisał swego czasu, że wszelkie rozważania wokół „polityki wschodniej”, zarówno w Niemczech, jak i w Polsce, koncentrują się na Rosji. Jednakże podczas gdy Niemcy traktują Rosję jako pierwszoplanowego partnera współpracy politycznej i gospodarczej, to polski rusocentryzm manifestuje się w polityce *Ukraine first* i w dążeniu do ograniczenia supremacji Rosji na obszarach posowieckich¹³. Niemiecka *Ostpolitik* wobec obszaru poradzieckiego sprowadzała się przede wszystkim do *Russlandpolitik*;

- polska dyplomacja zabiegała o szybkie stowarzyszenie i członkostwo Ukrainy w UE, natomiast czołowi politycy niemieccy opowiadali się za zacieśnieniem współpracy gospodarczej i politycznej Ukrainy z UE, ale nie za jej szybkim członkostwem w Unii;
- Niemcy (jak wszystkie państwa członkowskie NATO) opowiadały się za polityką „otwartych drzwi”, jednakże Polska zdecydowanie bardziej niż Niemcy zabiegała o członkostwo Ukrainy i Gruzji w NATO;
- w polskiej koncepcji relacji dwustronnych z Rosją i polityki wschodniej UE rozwój stosunków z Rosją wiązano w dużym stopniu z przestrzeganiem praw człowieka w Rosji. Natomiast po stronie niemieckiej interesy polityczne i gospodarcze spychały na drugi plan dążenie do oparcia relacji niemiecko-rosyjskich na wspólnych wartościach dotyczących demokracji, państwa prawa i poszanowania praw człowieka;
- Niemcy uważane były za najważniejszego reprezentanta tej grupy państw członkowskich UE i NATO, które opowiadały się za realizacją wobec Rosji tzw. doktryny pelzającej integracji czy europeizacji Rosji. Jej zwolennicy uważali Rosję za partnera i byli za tym, by jak najściślej wiązać Rosję z politycznymi i ekonomicznymi strukturami Zachodu. W polityce polskiej w tym zakresie dominowała polityka „powstrzymywania Rosji”, izolowania jej czy wręcz „wypychania” ku Azji – której elementami powinny być m.in.: dalsze poszerzenie NATO (w tym o Gruzję i Ukrainę), poparcie dla antyrosyjskich rządów na obszarze WNP czy rozmieszczenie na terytorium Polski elementów amerykańskiej tarczy antyrakietowej¹⁴.

Należy zaznaczyć, że na początku drugiej dekady XXI w. różnice w polityce rządów Polski i Niemiec wobec państw obszaru poradzieckiego, w tym przede wszystkim wobec Rosji i Ukrainy, uległy pewnemu zmniejszeniu. Było to spowo-

¹³ K.O. Lang, *Niemcy i Polska w Unii Europejskiej: „od wspólnoty interesów” do „konstruktywnych rozbieżności”*, [w:] *Polska – Niemcy – Francja. Wzajemne postrzeganie po rozszerzeniu UE*, red. L. Kolarska-Bobińska, Warszawa 2008, s. 112.

¹⁴ Szerzej zob. M. Stolarczyk, *Rosja w polityce Polski i Niemiec...*; K. Malinowski, *Polska i Niemcy w Europie...*, s. 161 i n.

dowane m.in. bardziej pragmatyczną polityką rządu PO-PSL wobec Rosji i obszaru poradzieckiego, szczególnie w latach 2008–2010¹⁵, oraz coraz bardziej krytyczną oceną polityki wewnętrznej i zagranicznej Rosji, szczególnie od roku 2012 (po powrocie Władimira Putina na urząd prezydenta Federacji Rosyjskiej), przez rząd kanclerz Angeli Merkel.

Najważniejsze obszary zbieżności stanowisk Polski i Niemiec wobec kryzysu i konfliktu ukraińskiego

W rządowym stanowisku Polski i Niemiec największa zbieżność stanowisk występowała w kwestii oceny przyczyn kryzysu i konfliktu ukraińskiego. Przedstawiciele rządów obu państw obarczali odpowiedzialnością prezydenta Ukrainy W. Janukowycza, rząd premiera Mykoły Azarowa i polityków ukraińskich, którzy zdecydowali o zawieszeniu przygotowań do podpisania umowy stowarzyszeniowej Ukrainy z Unią Europejską¹⁶, oraz władze Rosji, z prezydentem Władimirem Putinem, dążące do zahamowania szybkiego tempa zbliżania się Ukrainy do UE i utrzymania bądź nawet zwiększenia wpływów Rosji na Ukrainie. Rządy Polski i Niemiec zdecydowanie potępiły inkorporację Krymu do Rosji, która miała miejsce w marcu 2014 r.¹⁷. Wskazywały na złamanie przez władze Rosji wielu dwu- i wielostronnych porozumień, w których Federacja Rosyjska zobowiązała się do nienaruszalności granic Ukrainy, jej suwerenności i integralności terytorialnej¹⁸. Z równie jednoznaczną krytyką przedstawicieli rządów Polski i Niemiec spotkało się wspieranie przez Rosję od kwietnia 2014 r. prorosyjskich ugrupowań separatystycznych we wschodniej Ukrainie i udzielanie im zarówno bezpośredniego, jak i pośredniego wsparcia militarnego. Kanclerz A. Merkel podczas wizyty na

¹⁵ Po katastrofie polskiego prezydenckiego samolotu pod Smoleńskiem (10.04.2010), kiedy to w polskim społeczeństwie, przede wszystkim za sprawą kierownictwa PiS i popierających je mediów, w kolejnych latach zwiększała się liczba zwolenników tezy zamachu, a nie katastrofy lotniczej, rządowi premiera D. Tuska coraz trudniej było prowadzić wobec Rosji politykę opartą na zasadzie *Realpolitik*. Tym samym w społeczeństwie polskim wzmocniona została opcja konfrontacyjna, a nie kooperacyjna wobec Rosji.

¹⁶ Umowa taka miała zostać podpisana w czasie spotkania na szczycie Partnerstwa Wschodniego Unii Europejskiej w Wilnie (28–29.11.2013).

¹⁷ A. Rinke, *Wie Putin Berlin verlor. Moskaus Annexion der Krim hat die deutsche Russland-Politik verändert*, „Internationale Politik” 2014, Nr. 3, s. 33–45.

¹⁸ *Kanzlerin Merkel droht Russland mit Sanktionen*, https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2014/49865952_kw11_de_regierungserklarungen_ukraine/216288 [dostęp: 9.07.2015]; *Rede von Bundeskanzlerin Merkel im Deutschen Bundestag (26.11.2014)*, www.bundeskanzlerin.de/Content/DE/Regierungserklaerung/2014-11-26-merkel-bt-haushalt.html [dostęp: 9.07.2015]; *Informacja Ministra Spraw Zagranicznych o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2014 roku przedstawiona w Sejmie w dniu 8 maja 2014 r. przez Radosława Sikorskiego*, http://www.msz.gov.pl/pl/aktualnosci/wiadomosci/informacja_ministra_spraw_zagranicznych_o_zadaniach_polskiej_polityki_zagranicznej_w_2014_roku [dostęp: 9.07.2015].

Ukrainie (23 sierpnia 2014) oświadczyła m.in., że integralność terytorialna i dobro Ukrainy są głównym celem polityki niemieckiej¹⁹.

Charakterystyczne było jednak to, że politycy niemieccy w kolejnych miesiącach od chwili aneksji Krymu przez Rosję zdecydowanie rzadziej i mniej zdecydowanie, w porównaniu do polityków polskich, uzależniali rozwiązanie konfliktu ukraińskiego od powrotu Krymu do Ukrainy²⁰. Wydaje się, że rząd kanclerz A. Merkel stosunkowo szybko pogodził się z faktem przyłączenia Krymu do Rosji, o czym świadczyły m.in. wynegocjowane przy współudziale dyplomacji niemieckiej porozumienia Mińsk I oraz Mińsk II, w których nie uzależniano pokojowego rozwiązania konfliktu ukraińskiego od powrotu Krymu do Ukrainy. Rząd RFN zdecydowanie sprzeciwiał się natomiast próbom oderwania wschodnich obszarów Donbasu od Ukrainy (regionu donieckiego i ługańskiego). Jednocześnie akceptował niektóre postulaty Rosji i przedstawicieli prorosyjskich separatystów, mające na celu przyznanie tym regionom daleko idącej autonomii w ramach państwa ukraińskiego. To m.in. w wyniku presji Niemiec 31 sierpnia 2015 r. parlament Ukrainy uchwalił zmiany w ukraińskiej konstytucji, które nie weszły w życie, pozwalające na zwiększenie autonomii obszarów kontrolowanych przez prorosyjskich separatystów na wschodzie kraju (separatystycznych republik donieckiej i ługańskiej). Natomiast przedstawiciele rządu polskich, premierów Donalda Tuska i Ewy Kopacz, zdecydowanie krytycznie podchodzili do koncepcji autonomii wschodnich obszarów Ukrainy, widząc w tym początek rozczłonkowania Ukrainy przez Rosję.

W Niemczech występowało zdecydowanie większe niż w Polsce zróżnicowanie poglądów w kwestii przyczyn kryzysu i konfliktu ukraińskiego. Dotyczyło to całego społeczeństwa niemieckiego²¹, w tym także klasy politycznej, mediów oraz

¹⁹ *Merkel verspricht Millionen hilfe*, „Frankfurter Rundschau”, www.fr.-online.de/ukraine/ukraine-merkel-verspricht-milionenhilfe,26429068,282032.html [dostęp: 9.07.2015].

²⁰ Z badań sondażowych przeprowadzonych w Niemczech w marcu 2014 r. wynikało, że 54% Niemców uważało, że Zachód powinien zaakceptować aneksję Krymu, a 55% było z kolei zdania, że Rosja ma prawo traktować Ukrainę jako swoją strefę wpływów, B.T. Wieliški, *Niemieccy sojusznicy Putina*, „Gazeta Wyborcza”, 27.03.2014. Sigmar Gabriel, socjaldemokratyczny wicekanclerz i minister gospodarki, mówił w połowie 2014 r., że z aneksją Krymu właściwie trzeba się pogodzić, a Ukraina powinna przyjąć ustrój federalny. Kai-Olaf Lang, niemiecki analityk spraw międzynarodowych, mówił w marcu 2014 r., że „Ukraina bez Krymu jest dla UE do przełknięcia. To nie przekreśla też europejskich aspiracji Kijowa. Dopiero oderwanie wschodniej Ukrainy grzebie europejskie nadzieje i destabilizuje cały region. Dlatego wielu polityków UE byłoby szczęśliwych, gdyby na Krymie się skończyło. Nie trzeba by było nakładać surowszych sankcji na Rosję”. *Czy Putin sięgnie po wschód? To byłby koniec Ukrainy, jaką znamy*, „Gazeta Wyborcza”, 17.03.2014.

²¹ W badaniach sondażowych przeprowadzonych w Niemczech na początku 2014 r. na pytanie: Kto Pani/Pana zdaniem ponosi odpowiedzialność za eskalację konfliktu na Ukrainie?, udzielono następujących odpowiedzi: stary ukraiński rząd (57%), Rosja (56%), różne grupy interesów (32%), Stany Zjednoczone (20%), Unia Europejska (19%), „Biuletyn Niemiecki” 30.04.2014, nr 46, s. 13. W badaniach przeprowadzonych przez CBOS w maju 2014 r. na pytanie: Czy zgadza się Pan(i) z opinią, że konflikty we wschodniej Ukrainie są inspirowane przez Rosję i wywoływane przez jej służby specjalne, czy też nie?, udzielono następujących odpowiedzi: zdecydowanie się

badaczy spraw międzynarodowych. Mimo że wraz z upływem czasu większość niemieckiej opinii publicznej pod wpływem wydarzeń na Ukrainie przyjmowała coraz bardziej krytyczną postawę wobec Rosji i prezydenta Putina, to znacząca część społeczeństwa niemieckiego, w tym również elit, krytykowała także politykę Zachodu wobec obszaru poradzieckiego, zarzucając jej jednostronność i ignorowanie interesów Rosji²². Z badań sondażowych przeprowadzonych w Niemczech i w Polsce w kwietniu 2015 r. wynikało, że w Niemczech 39% ankietowanych odpowiedzialnością za wydarzenia na Ukrainie obarczało Rosję, a nieco więcej badanych było zdania, że wina leży po obu stronach (także Zachodu). W Polsce zaś dwie trzecie badanych uważało, że wina leży po stronie Rosji²³.

Warto nadmienić, że stanowisko prezentowane w Niemczech w sprawie przyczyn kryzysu i konfliktu ukraińskiego, określane jako *Russlandversteh*er (rozumiejący Rosję)²⁴, bardzo krytycznie oceniane w Polsce, było zbieżne z opiniami wypowiedzianymi na ten temat w ostatnich latach m.in. przez Henry'ego Kissingera²⁵, Marka Leonarda²⁶, Johna J. Mearsheimera²⁷ czy Richarda Sakwę²⁸.

Główne różnice w stanowiskach Polski i Niemiec wobec kryzysu i konfliktu ukraińskiego

W okresie kryzysu ukraińskiego i trwających przez kilka miesięcy manifestacji na Majdanie (od końca listopada 2013 do marca 2014 r.), występowały zdecydowane różnice w stopniu bezpośredniego zaangażowania polskich i niemieckich polityków w popieranie liderów ukraińskiej opozycji i coraz bardziej radykalizującego się Majdanu. Zarówno kanclerz A. Merkel, jak i członkowie jej gabinetu przez

zgadzam (38%), raczej się zgadzam (35%), raczej się nie zgadzam (8%), zdecydowanie się nie zgadzam (2%), trudno powiedzieć (17%), http://cbospl/SPISKOM.POL/2014/K_078_14.PDF [dostęp: 26.06.2015].

²² J. Reiter, *Polska i Niemcy a Ukraina: wspólny kurs mimo zawirowań*, „Biuletyn Niemiecki”, 20.12.2014, nr 54, s. 8.

²³ P. Jendroszczyk, *Polska w roli symbolu nienawiści do Zachodu*, „Rzeczpospolita”, 16.04.2015.

²⁴ *Wieder Krieg in Europa? Nicht in unserem Namen!*, „Die Zeit”, 5.12.2014, <http://www.zeit.de/politik/2014-12/auf-ruf-russland-dialog> [dostęp: 9.07.2015]; E. Cziomer, *Rola Niemiec w geopolitycznej grze o Ukrainę w latach 2013–2015*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2015, nr 2, s. 39–56; P. Munkelt, *Kampfbegriff „Putin-Versteher” – Zum Niedergang politischer Diskurse in Deutschland*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2015, nr 2, s. 143–156..

²⁵ H.A. Kissinger, *To settle the Ukraine crisis, start at the end*, „The Washington Post”, 5.03.2014.

²⁶ *Ukraina to problem Ukraińców. Rozmowa z Markiem Leonardem*, „Polityka”, 11–17.12.2013.

²⁷ J.J. Mearsheimer, *Why the Ukraine Crisis Is the West's Fault*, „Foreign Affairs”, September/October 2014, <https://www.foreignaffairs.com/articles/russia-fsu/2014-08-18/why-ukraine-crisis-west-s-fault> [dostęp: 9.07.2015].

²⁸ R. Sakwa, *Frontline Ukraine. Crisis in the Borderlands*, London 2015.

długi czas, jeszcze przed kryzysem ukraińskim, angażowali się w doprowadzenie do zwolnienia z więzienia byłej premier Ukrainy Julii Tymoszenko, jednej z liderów „pomarańczowej rewolucji” i przewodniczącej partii Batkiwszczyna (Ojczyzna)²⁹. Przedstawiciele niemieckiego rządu wyraźnie też sympatyzowali z Witalijem Kliczko, liderem Ukraińskiego Demokratycznego Aliansu na rzecz Reform (UDAR), który do lutego 2014 r. miał niemiecką kartę stałego pobytu³⁰. Najdalej idącym wyrazem poparcia niemieckiego rządu dla demonstrujących na Majdanie była wizyta ministra spraw zagranicznych Niemiec Guida Westerwellego w grudniu 2013 r. w Kijowie, w czasie której deklarował solidarność z demonstrantami. Wsparcia ukraińskim ugrupowaniom opozycyjnym w okresie prezydentury W. Janukowycza udzielały także działające na Ukrainie niemieckie fundacje (Konrada Adenauera, Naumanna i Eberta), których działalność była ukierunkowana na kwestie polityczne, w tym na rozwój społeczeństwa obywatelskiego na Ukrainie³¹.

Najważniejszym przejawem wspólnego działania dyplomacji polskiej i niemieckiej w dążeniu do rozwiązania kryzysu ukraińskiego było doprowadzenie przez ministrów spraw zagranicznych Trójkąta Weimarskiego (Polski, Niemiec i Francji) do podpisania 21 lutego 2014 r., w obecności przedstawiciela Rosji, porozumienia między prezydentem Janukowyczem a liderami głównych ukraińskich partii opozycyjnych. Jednakże porozumienie to nie zostało zaakceptowane przez najbardziej radykalne ugrupowania manifestujące na Majdanie – sotnie Prawego Sektora, które nie chciały kompromisu, lecz pełnego zwycięstwa, a więc natychmiastowego ustąpienia prezydenta Janukowycza – i jego głowy³². Zarówno rząd polski, jak i niemiecki poparły i zaakceptowały bez zastrzeżeń formalnoprawnych niekonstytucyjne odwołanie Janukowycza z urzędu i bez zastrzeżeń uznały nowe władze Ukrainy.

Mając na uwadze nie tyle stanowisko rządów Polski i Niemiec, ile szeroko rozumianą klasę polityczną obu państw, należy podkreślić, że politycy żadnego innego państwa nie zaangażowali się tak bezpośrednio, w takiej skali, z taką intensywnością i tak bezkrytycznie w popieranie „ukraińskiej rewolucji” jak politycy polscy. W przeciwieństwie do polityków niemieckich, przedstawiciele większości partii politycznych reprezentowanych w polskim parlamencie wielokrotnie udawali się do Kijowa, przemawiali do manifestujących na Majdanie Ukraińców obok przywódców głównych opozycyjnych ugrupowań ukraińskich, w tym także nacjonalistycznej i antypolskiej partii Swoboda, wprost nawiązującej do symboliki,

²⁹ 22 lutego 2014 r. J. Tymoszenko opuściła zakład karny, w którym od 2011 r. odbywała karę 7 lat pozbawienia wolności za spowodowanie strat przedsiębiorstwa Naftohaz Ukrainy. W Europie dominowało przekonanie o politycznym charakterze skazania byłej premier Ukrainy.

³⁰ W lutym 2014 r. W. Kliczko zrzekł się tej karty. Od czerwca 2014 r. pełni urząd mera Kijowa.

³¹ P. Kaźmierkiewicz, *Polska i niemiecka pomoc rozwojowa na Ukrainie: studium porównawcze*, <http://www.isp.org.pl/uploads/filemanager/Program%20Europejski/Polska%20i%20niemiecka%20rozwojowa/4Ukraina.pdf> [dostęp: 9.07.2015].

³² „Rocznik Strategiczny” 2013/2014, t. 19, s. 34.

hasel i programu UPA. Lider partii Swoboda Oleh Tiahnybok wzywał na Majdanie do rewolucji i obalenia prezydenta Janukowycza. Należy mieć na uwadze, że polscy politycy przemawiający do manifestujących na Majdanie zachęcali ich do oporu przeciwko legalnej władzy i obiecywali Ukraińcom szybkie przystąpienie do UE. Głównym celem politycznym tych działań była nie dbałość o ukraińskie interesy, ale przede wszystkim wyeliminowanie wpływów rosyjskich na Ukrainie i ostateczne zwycięstwo Polski i Zachodu w rywalizacji z Rosją o ten kraj. Była to także daleko idąca ingerencja polskich polityków, posłów i europosłów oraz byłych premierów Polski, Jerzego Buzka i Jarosława Kaczyńskiego, w wewnętrzne sprawy Ukrainy i bezkrytyczne zaangażowanie się po jednej ze stron rywalizujących o władzę na Ukrainie. Politycy polscy, zamiast zachęcać ukraińską opozycję do ewolucyjnych przemian na Ukrainie, zdecydowanie opowiedzieli się za „rewolucyjnym przyspieszeniem”, nie zdając sobie sprawy, jakie negatywne może mieć to konsekwencje – nie tylko dla Ukrainy, ale także dla Polski oraz dla sytuacji międzynarodowej w Europie i w skali globalnej. Mając na uwadze skalę zaangażowania polskich polityków w poparcie dla coraz bardziej radykalizującego się Majdanu, zasadne wydaje się być stwierdzenie, że kryzys, a tym bardziej konflikt ukraiński znacznie pogorszyły bezpieczeństwo Polski, i – paradoksalnie – działania podejmowane w owym czasie przez polską klasę polityczną wobec Rosji i Ukrainy przyczyniły się w jakimś stopniu do tego kryzysu.

Ważnym aspektem kryzysu i konfliktu ukraińskiego były kolejne sankcje: polityczne (np. zawieszenie Rosji jako członka grupy G8; ograniczenie politycznej współpracy z władzami Rosji; wprowadzenie zakazu wjazdu do państw zachodnich niektórych polityków rosyjskich) i ekonomiczne³³, wprowadzane przeciwko Rosji przez państwa członkowskie UE, Stany Zjednoczone i wiele innych państw szeroko rozumianego Zachodu, za aneksję Krymu oraz wspieranie prorosyjskich separatystów we wschodniej Ukrainie. Sankcje te zostały znacznie zaostrzone po zestrzeleniu 17 lipca 2014 r. przez prorosyjskich separatystów ze wschodniej Ukrainy cywilnego samolotu malezyjskich linii lotniczych lecącego z Amsterdamu do Kuala Lumpur. W katastrofie zginęło prawie 300 osób, w większości obywateli Holandii. Grupy rządzące Ukrainy, jak i Polski, za tę katastrofę odpowiedzialnością jednoznacznie obaczyły prezydenta Rosji, Władimira Putina³⁴.

³³ Sankcje ekonomiczne wprowadzone przez UE wobec Rosji w dwóch etapach (17 marca i 1 sierpnia 2014 r.) dotyczyły m.in. zamrożenia środków finansowych i zasobów gospodarczych niektórych osób, embarga na transakcje instrumentami finansowymi głównych banków rosyjskich, embarga na transakcje oraz wszelkie formy udostępniania Rosji broni i materiałów pokrewnych, a także technologii podwójnego zastosowania przez obywateli państw członkowskich UE, ograniczenia w udostępnianiu technologii wydobywania ropy naftowej i oleju łupkowego. Szerzej zob. M. Sułek, *Zachodnie sankcje wobec Rosji – sens i skuteczność*, „Rocznik Strategiczny” 2014/2015, t. 20, s. 398–410.

³⁴ Świadczyły o tym chociażby tytuły artykułów w gazetach i czasopismach. Zob. M. Jarzowiec, *Putin wypowiedział nam wojnę*, „Wprost”, 27.07.2014; A. Michnik, *Zbrodnia Putina*, „Gazeta Wyborcza”, 19–20.07.2014.

Bardziej wyważone oceny w tym względzie pojawiały się w innych państwach Zachodu, w tym także w Holandii³⁵.

Polska, obok Stanów Zjednoczonych, należała do tych państw, które domagały się wprowadzenia najbardziej dotkliwych sankcji dla Rosji. Premier Donald Tusk i minister spraw zagranicznych Radosław Sikorski odbyli liczne zagraniczne wizyty i rozmowy, w czasie których starali się mobilizować państwa członkowskie UE do nałożenia na Rosję sankcji, a wraz z postępującym zaangażowaniem Rosji we wsparcie prorosyjskich separatystów na wschodzie Ukrainy – do ich zaostrzenia. Stąd też Polska, jako jedna z pierwszych, w drodze odwetu, została objęta rosyjskim embargiem na dostawy owoców, warzyw i ich przetworów na rynek rosyjski.

Polscy politycy zabiegali o bardziej zdecydowaną politykę rządu niemieckiego wobec Rosji. Rząd Niemiec, po pewnym ociąganiu się, poparł kolejne sankcje polityczne i ekonomiczne nakładane na Rosję, jednakże powściągliwie podchodził do propozycji USA czy Polski dotyczących kolejnego ich zaostrzenia. W czerwcu 2015 r., mimo nacisków kół gospodarczych Niemiec na złagodzenie czy nawet zniesienie sankcji przeciwko Rosji, rząd RFN poparł, podobnie jak rządy wszystkich państw członkowskich UE, utrzymanie sankcji ekonomicznych przynajmniej do końca 2015 r. Również większość społeczeństwa niemieckiego opowiadała się za sankcjami ekonomicznymi wobec Rosji³⁶. Na szczycie UE w marcu 2015 r. przedstawiciele państw członkowskich UE powiązali obowiązywanie sankcji gospodarczych wobec Rosji z pełną realizacją porozumienia w sprawie zawieszenia broni, uzgodnionego w lutym 2015 r. w Mińsku. Pod koniec 2015 r. przedstawiciele państw członkowskich UE podjęli decyzję o przedłużeniu sankcji ekonomicznych wobec Rosji do połowy 2016 r. W połowie 2016 r. sankcje te zostały przedłużone do końca 2016 r.

W stanowisku rządu RFN w omawianej kwestii charakterystyczne było to, że kanclerz A. Merkel opowiadała się bardziej zdecydowanie niż minister spraw zagranicznych Frank-Walter Steinmeier za utrzymaniem sankcji – czy nawet za ich zaostrzeniem w przypadku eskalacji konfliktu na wschodzie Ukrainy. Szef niemieckiego MSZ w wywiadzie dla tygodnika „Der Spiegel” udzielonym w grudniu 2014 r. ostrzegał przed zaostrzaniem sankcji wobec Rosji, obawiając się konsekwencji destabilizacji Rosji. Minister spraw zagranicznych Niemiec argumentował, że nie jest w interesie Niemiec, aby sytuacja w Rosji wymknęła się

³⁵ Gert Jan Hofstede, jeden z czołowych socjologów holenderskich, powiedział: „Holendrzy widzą, że samolot został strącony przez watażków, a nie przez Rosjan, która w zdarzenie jest jedynie zamieszana. Rosja do tej sytuacji dopuściła, dostarczyła broń, jednak nasi politycy nie przypisują jej jednostronnej winy”. J. Winiecki, *Chłód i gniew*, „Polityka”, 30.07–5.08.2014.

³⁶ Z badań sondażowych przeprowadzonych w Niemczech w lutym 2015 r. wynikało, że 65% Niemców opowiadało się za sankcjami ekonomicznymi wobec Rosji, a 31% było temu przeciwnych, M. Książniakiewicz, *op. cit.*, s. 6.

spod kontroli, dlatego sprzeciwia się zaostrzaniu sankcji³⁷. Oczywiście, niezwykle ważnym motywem powściągliwego podejścia wielu polityków niemieckich do sankcji ekonomicznych wobec Rosji było przekonanie, że dotkliwie uderzą one także w gospodarkę niemiecką. Stanowisko to szczególnie eksponowane było przez niemieckie koła gospodarcze reprezentowane przez Komisję Niemieckiej Gospodarki ds. Wschodu.

Rosja stosunkowo szybko wychodziła z izolacji politycznej w relacjach z państwami Zachodu, w której znalazła się w połowie 2014 r., w dużym stopniu za sprawą Niemiec. W drugiej połowie 2014 i w 2015 r. miały miejsce spotkania ministrów spraw zagranicznych Rosji i Niemiec, Siergieja Ławrowa i Franka-Waltera Steinmeiera. W lutym i w maju 2015 r. wizytę w Rosji złożyła kanclerz Merkel, która w tym czasie stosunkowo często o sytuacji na wschodzie Ukrainy rozmawiała z prezydentem Putinem również telefonicznie. W czasie kiedy Rosja stopniowo wychodziła z izolacji politycznej w stosunkach z Zachodem i nawet Stany Zjednoczone nieco skorygowały swoją konfrontacyjną politykę prowadzoną wobec niej w 2014 r., czego przejawem była m.in. wizyta sekretarza stanu Johna Kerry'ego w maju 2015 r. w Moskwie³⁸ oraz spotkanie prezydentów W. Putina i Baracka Obamy w Nowym Jorku we wrześniu 2015 r., polska polityka zakładająca jak najdalej idącą izolację polityczną Rosji nie uległa zmianie³⁹.

W latach 2014–2015 w stanowisku rządu Polski i Niemiec, jak i w społeczeństwach obu tych państw występowały istotne różnice w skali obaw dotyczących bezpośredniego zagrożenia militarnego ze strony Rosji. Z exposé ministra spraw zagranicznych Radosława Sikorskiego (8 maja 2014)⁴⁰ i jego następcy Grzegorza Schetyny (6 listopada 2014)⁴¹ jednoznacznie wynikało, że za główne zagrożenie dla bezpieczeństwa Polski i bezpieczeństwa międzynarodowego w kontekście kryzysu i konfliktu ukraińskiego uważana jest Rosja. Podobna ocena zawarta została

³⁷ *Aussenminister contra EU: Steinmeier warnt vor schärferen Russland-Sanktionen*, www.spiegel.de/politik/deutschland/russland-steinmeier-warnt-vor-schaerferen-sanktionen-a-1009491.html [dostęp: 21.12.2014].

³⁸ Jak pisał Robert Cheda, zarówno Stany Zjednoczone, jak i Unia Europejska stoją przed wieloma wyzwaniami (np. na Bliskim Wschodzie, na Ukrainie), których pokonanie w dużej mierze zależy od stanowiska Rosji. R. Cheda, *Rosja wychodzi z izolacji. Dyskretna odwilż w stosunkach z Zachodem*, <http://wiadomosci.wp.pl/kat,1356,title,Rosja-wychodzi-z-izolacji-Dyskretna-odwilz-w-stosunkach-z-Zachodem,wid,17589902,wiadomosc.html> [dostęp: 5.06.2015].

³⁹ 22 stycznia 2016 r. doszło w Moskwie do spotkania wiceministrów spraw zagranicznych Polski i Rosji, Marka Ziółkowskiego i Władimira Titowa. Trudno było wtedy prognozować, czy pierwsze od dłuższego czasu spotkanie na szczęblu wiceministrów spraw zagranicznych Polski i Rosji oraz deklaracja woli współpracy z Rosją zawarta w exposé ministra W. Waszczykowski (29.01.2016) oznaczały początek poprawy stosunków polsko-rosyjskich.

⁴⁰ *Informacja Ministra Spraw Zagranicznych o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2014 roku...*

⁴¹ *Minister Grzegorz Schetyna o priorytetach polskiej dyplomacji*, https://www.msz.gov.pl/pl/aktualnosci/wiadomosci/minister_grzegorz_schetyna_o_priorytetach_polskiej_dyplomacji [dostęp: 9.07.2015].

w podpisanej 5 listopada 2014 r. przez prezydenta RP *Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*. W dokumencie tym znalazły się zapisy, że w wyniku kryzysu, a następnie konfliktu na Ukrainie, w tym aneksji Krymu przez Rosję i wspierania przez nią prorosyjskich separatystów we wschodniej Ukrainie, głównym zagrożeniem militarnym dla bezpieczeństwa Polski jest Rosja⁴². Nigdy wcześniej po roku 1989 decydenci polskiej polityki bezpieczeństwa nie wskazywali tak jednoznacznie na bezpośrednie zagrożenie militarne ze strony Rosji dla Polski jak w latach 2014–2015.

Jedną z bezpośrednich implikacji konfliktu ukraińskiego dla Polski był wzrost poczucia zagrożenia znacznej części społeczeństwa polskiego ze strony Rosji⁴³. Nie należały do odosobnionych głosy o zagrożeniu wybuchu poważnego konfliktu zbrojnego czy nawet trzeciej wojny światowej. Z wypowiedzi wielu polskich polityków, dziennikarzy i analityków spraw międzynarodowych można było wnioskować, że armia rosyjska szykuje się do napaści na Polskę⁴⁴. Emocje przeważały nad racjonalną, obiektywną czy nawet tylko zdroworozsądkową analizą rzeczywistości. W mediach dominowała antyrosyjska histeria wojenna i głosy zachęcające do zdecydowanego wystąpienia przeciwko Rosji⁴⁵. Wyrażano niezadowolenie z powodu braku „bardziej zdecydowanych działań” wobec Rosji ze strony Zachodu, w tym USA. Z tymi poglądami i oczekiwaniami harmonizowały wypowiedzi niektórych polityków i wojskowych. Stanisław Koziej, szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego, pisał na początku sierpnia 2014 r., że grozi nam regularna wojna na dużą skalę⁴⁶. Generał Waldemar Skrzypczak, były dowódca wojsk lądowych i wi-

⁴² *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2014, s. 20, <https://www.bbn.gov.pl/ftp/SBN%20RP.pdf> [dostęp: 9.07.2015].

⁴³ W sondażu przeprowadzonym przez CBOS w dniach 3–9 kwietnia 2014 r. 47% ankietowanych uważało, że w kontekście wydarzeń na Ukrainie istnieje zagrożenie dla niepodległości Polski. Wzrósł odsetek badanych przekonanych, że zagrożenie to ma charakter militarny, wiąże się z możliwością ataku na terytorium Polski przez inne państwo (wzrost z 7% w grudniu 2013 r. do 29% w kwietniu 2014 r.). Na pytanie, których państw Polska powinna najbardziej się obawiać, na Rosję wskazało 80% ankietowanych, na Niemcy – 7%, na Ukrainę – 4%. Zob. *Polacy o bezpieczeństwie narodowym i NATO*, „Komunikat z badań CBOS” 2014, nr 48, oprac. K. Kowalczyk, www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2014/K_048_PDF [dostęp: 10.08.2014].

⁴⁴ Bronisław Łagowski mówił na ten temat: „W polityce polskiego rządu zastanawia i niepokoi mnie jakaś pochopność do przygotowań wojennych i liczenie na to, że ta wojna może rzeczywiście nastąpi. Na prawicy jakby odrodziło się powojenne pragnienie emigrantów i poakowskiej konspiracji, aby wybuchła III wojna światowa”, *Rusofobia to obecnie ideologia państwowa. Wywiad z prof. Bronisławem Łagowskim*, „Przegląd”, 20–26.10.2014, nr 43.

⁴⁵ Stanisław Bieleń w jednym ze swoich opracowań zwracał uwagę na fakt, iż znaczna część polskiego społeczeństwa żyje w jakimś irracjonalnym entuzjazmie i euforii prowojennej. W takim klimacie dokonuje się zazwyczaj nie tylko manipulacji informacyjnej, indoktrynacji i defamacji, ale także demonizuje się wroga i skalę zagrożeń, dla wywołania psychologicznego efektu przyzwolenia dla uderzenia zbrojnego, S. Bieleń, *Wokół Ukrainy*, „Polityka Polska” 2015, nr 1, s. 40.

⁴⁶ S. Koziej, *Pod presją Rosji*, „Rzeczpospolita”, 7.08.2014. Kilka dni później ten sam polityk mówił, że nie wyobraża sobie III wojny światowej, *Rozmowa z gen. Stanisławem Koziejem, szefem Biura Bezpieczeństwa Narodowego*, „Gazeta Wyborcza”, 16–17.08.2014.

ceszef MON, mówił, że po oddaniu Ukrainy w strefę wpływów Rosji kolejnym krokiem Putina będzie Polska⁴⁷. Z badań sondażowych przeprowadzonych w Polsce na przełomie września i października 2014 r. wynikało, że 85,7% ankietowanych uważało Rosję za wroga⁴⁸.

Aneksja Krymu przez Rosję oraz konflikt zbrojny na wschodzie Ukrainy zwiększyły także poczucie zagrożenia większości społeczeństwa niemieckiego⁴⁹. W kolejnych miesiącach 2014 r. w niemieckich mediach i całym społeczeństwie nasiliły się opinie krytyczne wobec władz Rosji. Jednakże ten wzrost poczucia zagrożenia związany był nie z obawami zbrojnej napaści Rosji na Niemcy, ale przede wszystkim z trwającym konfliktem zbrojnym we wschodniej Ukrainie i wynikającym z tego poczuciem destabilizacji w Europie Wschodniej i wszystkimi jej negatywnymi skutkami (np. obawami o zwiększenie nielegalnej migracji ze Wschodu do Niemiec). Mimo że w roku 2014 znacznie wzrosły wśród Niemców postawy negatywne wobec Rosji⁵⁰, to politycy tego kraju nie dostrzegali tam zagrożenia militarnego⁵¹. Z badań sondażowych przeprowadzonych w Niemczech na przełomie kwietnia i maja 2014 r. wynikało, że 53% ankietowanych opowiadało się za większą współpracą Niemiec z Rosją⁵².

Stałym elementem niemieckiej polityki wobec konfliktu ukraińskiego było zdecydowane odrzucenie jakichkolwiek działań militarnych przeciwko Rosji oraz pomysłu dozbrojenia Ukrainy. Konsekwentnie zaś eksponowane było stanowisko, że konflikt ten powinien zostać rozwiązany przy użyciu środków wyłącznie dyplomatycznych⁵³. Dyplomacja niemiecka konsekwentnie dążyła do deeskalacji

⁴⁷ Polska będzie następna. Rozmowa z gen. W. Skrzypczakiem, byłym dowódcą Wojsk Lądowych i wiceszefem MON, „Wprost”, 31.08.2014.

⁴⁸ P. Żuk, *Dobry Polak i pokojowy Niemiec*, „Przegląd”, 10–16.11.2014, nr 46.

⁴⁹ Aż 82% uczestników sondażu przeprowadzonego na początku września 2014 r. przyznało, że odczuwa zagrożenie ze strony Rosji. Nie odczuwało takiego zagrożenia tylko 16% ankietowanych, *Sondaż: Niemcy uważają Rosję za zagrożenie. Sprzeciwiają się wzmocnieniu NATO w Europie Wschodniej*, <http://wiadomosci.wp.pl/kat,1356,title,Sondaz-Niemcy-przeciwni-wzmocnieniu-NATO-w-Europie-Wschodniej,wid,16861237,wiadomosc.html> [dostęp: 6.09.2014].

⁵⁰ Z przeprowadzonych od 17 marca do 5 czerwca 2014 r. przez ośrodek Pew Research Center badań ankietowych w 44 państwach pięciu kontynentów wynika, że zdecydowana większość obywateli Polski (81%) i Niemiec (79%) miała negatywne zdanie o Rosji. *Sondaż Pew: świat coraz bardziej negatywnie postrzega Rosję*, [www.wiadomosci.wp.pl/kat,1356,title,Sondaz-Pew-swiat-co-raz-bardziej-negatywnie-postrzega-Rosje,wid,16749978,wiadomosc.html?tid=113122](http://wiadomosci.wp.pl/kat,1356,title,Sondaz-Pew-swiat-co-raz-bardziej-negatywnie-postrzega-Rosje,wid,16749978,wiadomosc.html?tid=113122) [dostęp: 12.07.2014]. Z badań Pew Research Center przeprowadzonych od końca marca do końca maja 2015 r. wynikało, że najsilniejsze negatywne opinie o Rosji wyrażane były w Polsce i Jordanii (80% respondentów). W Niemczech takie uczucia wyrażało 70% ankietowanych. Warto jednak odnotować, że w roku 2015 wzrosła w stosunku do roku 2014 liczba Niemców, którzy oceniali Rosję pozytywnie (z 19% w roku 2014 do 27% w roku 2015), *Pew: Mało szacunku dla Rosji na świecie, najmniej w Polsce i Jordanii*, <http://wyborcza.pl/1,91446,18508152,pew-malo-szacunku-dla-rosji-na-swiecie-najmniej-w-polsce-i.html> [dostęp: 6.08.2015].

⁵¹ Zob. K. Malinowski, *Polska i Niemcy w Europie...*, s. 271 i n.

⁵² P. Żuk, *op. cit.*

⁵³ *Kanzlerin Merkel droht Russland mit Sanktionen...; Merkel verspricht Millionen hilfe...; Rede von Bundeskanzlerin Merkel...*

konfliktu⁵⁴ i była gotowa do uwzględnienia części postulatów rosyjskich (np. federalizacji Ukrainy). Minister Steinmeier mówił, że

żaden kraj UE nie chce na Ukrainie interweniować zbrojnie. Takiego zdania jest też niemiecki rząd. Dlatego jesteśmy zdani na kombinację politycznego nacisku oraz dyplomacji. W taki sposób możemy stworzyć podstawę do porozumienia politycznego⁵⁵.

Rząd Niemiec poparł sankcje wobec Rosji, lecz równolegle zabiegał o podtrzymanie dialogu politycznego z tym krajem. Kanclerz Merkel argumentowała, że z Rosją trzeba rozmawiać, bo ta wojna jest dla Ukrainy nie do wygrania. W przemówieniu wygłoszonym w Bundestagu (26 listopada 2014), powiedziała m.in., że Rosja łamie prawo międzynarodowe i kwestionuje ład pokojowy w Europie. Celem Niemiec jest suwerenna Ukraina, która może decydować o swojej przyszłości. Stwierdziła, że jej rząd zamierza utrzymać europejskie sankcje wobec Rosji. Zaznaczyła, że aby rozwiązać kryzys na Ukrainie, potrzeba cierpliwości i głębokiego oddechu. „Ta droga będzie trudna, ale jestem przekonana – mówiła kanclerz – że nam się uda”. Jednocześnie podkreśliła, że konfliktu na Ukrainie nie da się rozwiązać metodami militarnymi, lecz jedynie dyplomatycznymi⁵⁶. Z badań sondażowych prowadzonych w Niemczech w 2014 r. wynikało, że zdecydowana większość społeczeństwa niemieckiego była przeciwko jakiegokolwiek interwencji militarnej na Ukrainie⁵⁷.

Dyplomacja niemiecka najbardziej ze wszystkich państw członkowskich UE zaangażowała się w wynegocjowanie pod patronatem OBWE porozumień pokojowych z Mińska: Mińsk I podpisanego 5 września 2014 r.⁵⁸ oraz Mińsk II podpisanego 12 lutego 2015 r., nawet za cenę ukraińskich ustępstw⁵⁹. Niemieckie

⁵⁴ H. Berwanger, K. Rudolph, *Das demokratische Versprochen. Deutsche Aussenpolitik im Ukraine-Konflikt*, „Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte” 2014, Nr. 9, s. 41–43.

⁵⁵ *Rosja słono płaci za Ukrainę. Rozmowa z Frankiem-Walterem Steinmeierem, ministrem spraw zagranicznych Niemiec*, „Gazeta Wyborcza”, 6.05.2014.

⁵⁶ *Rede von Bundeskanzlerin Merkel...*

⁵⁷ M. Książniakiewicz, *op. cit.*

⁵⁸ Porozumienie przewidywało m.in. utworzenie zdemilitaryzowanej strefy wzdłuż linii zawieszenia ognia wedle stanu na 19 września; szeroki na 30 km bufor, odgradzający Ukrainę od części regionu Donbasu, miał sięgać po 15 km w głąb terytoriów kontrolowanych przez władze w Kijowie i separatystów. Strefę bezpieczeństwa miało monitorować kilkuset wysłanników OBWE. Podpisane we wrześniu porozumienie było w kolejnych miesiącach bardzo często naruszane. Ukraina i Rosja oskarżały się wzajemnie o łamanie przyjętych ustaleń. W połowie stycznia 2015 r. ponownie doszło w Donbasie do działań zbrojnych na większą skalę. Podejmowane w tym czasie zabiegi dyplomatyczne Niemiec doprowadziły do drugiego porozumienia, nazywanego Mińsk II.

⁵⁹ Porozumienie przewidywało m.in. zawieszenie broni do 15 lutego, wycofanie ciężkiego sprzętu i cudzoziemskich formacji wojskowych. Jednocześnie dokument nakładał na Ukrainę zobowiązanie m.in. do przyjęcia nowej konstytucji do końca 2015 r. oraz wdrożenia ustawy o specjalnym statusie dla niektórych rejonów regionów donieckiego i ługańskiego (m.in. prawo do językowego samookreślenia, prawo do tworzenia własnych oddziałów porządkowych „milicji ludowej”, prawo do nawiązania współpracy transgranicznej z regionami Federacji Rosyjskiej). Porozumienie

zaangażowanie w tzw. formacie normandzkim w doprowadzenie do politycznego rozwiązania konfliktu we wschodniej Ukrainie przyjmowane było z dużym dystansem przez przedstawicieli polskiego rządu. Jednym z tego powodów było odsunięcie Polski od negocjacji pokojowych prowadzonych między Niemcami, Francją, Rosją i Ukrainą z pośrednim udziałem przedstawicieli prorosyjskich separatystów. Po niepowodzeniu w lutym 2014 r. rozmów prowadzonych z udziałem Polski w ramach Trójkąta Weimarskiego (umowa między prezydentem W. Janukowyczem a ukraińską opozycją została wynegocjowana, lecz nie weszła w życie ze względu na odrzucenie jej postanowień przez radykalne ugrupowania Majdanu), w czerwcu 2014 r. z inicjatywy prezydenta Francji François Hollande'a zdecydowano o powołaniu tzw. formatu normandzkiego⁶⁰. Z czasem Polska

stawała się coraz mniej pożądanym, a może też nieprzydatnym partnerem dla stron międzynarodowych negocjacji w Berlinie czy Mińsku, w tym zwłaszcza dla Rosji i samej Ukrainy, której nie mogła udzielić pomocy finansowej ani wojskowej na miarę jej potrzeb i formułowanych apeli⁶¹.

Minister spraw zagranicznych Grzegorz Schetyna stwierdził w jednym z wywiadów, że problemy ukraińskie najlepiej jest rozwiązywać w formacie weimarskim – Polska, Niemcy, Francja – bo mamy największą wiedzę i największe doświadczenie⁶². Zaznaczył też, że jego zdaniem

każda poważna rozmowa dotycząca przyszłości Ukrainy i szukania poważnej odpowiedzi, jak zakończyć konflikt, musi się odbyć z naszą obecnością. Rozmowa bez Polski o Ukrainie, to tak jakby w sprawach Libii, Algierii, Tunezji, Maroka rozmawiać bez Włoch, Francji, Hiszpanii⁶³.

W innej wypowiedzi polski minister spraw zagranicznych zaznaczył, że bez zaangażowania Amerykanów i Unii Europejskiej jako całości, czyli powrotu do formatu genewskiego, szansa na kompleksowe rozwiązanie konfliktu ukraińskiego

uzależniało przekazanie władzom w Kijowie pełnej kontroli nad tą częścią granicy rosyjsko-ukraińskiej, którą opanowali separatyści (odcinek ok. 400-kilometrowy), od spełnienia wszystkich postulatów dotyczących reformy ustrojowej, S. Kardaś, W. Konończuk, *Mińsk 2 – kruchy rozejm zamiast trwałego pokoju*, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2015-02-12/minsk-2-kruchoy-rozejm-zamiast-trwalego-pokoju> [dostęp: 8.07.2015].

⁶⁰ Format normandzki został uzgodniony 6 czerwca 2014 r. podczas spotkania kanclerz Merkel oraz prezydentów Hollande'a, Poroszenki i Putina z okazji kolejnej rocznicy lądowania aliantów w północnej Francji w czerwcu 1944 r.

⁶¹ A. Bieńczyk-Missala, *Polityka zagraniczna Polski – napływają czarne chmury*, „Rocznik Strategiczny” 2014/2015, t. 20, s. 303.

⁶² *Nie jest bezpiecznie. Wywiad z ministrem spraw zagranicznych Polski, Grzegorzem Schetyną*, „Gazeta Wyborcza”, 5.11.2014.

⁶³ *Ibidem*.

jest niewielka⁶⁴. Jednakże po pewnym czasie zmienił zdanie w tej sprawie. Po wypowiedzi prezydenta Andrzeja Dudy (23 sierpnia 2015), że podczas wizyty w Berlinie (28 sierpnia 2015) będzie chciał poruszyć sprawę nowego formatu rozmów o Ukrainie, minister G. Schetyna oznajmił, że format normandzki

jest czymś bardzo ważnym, kruchym, kluczowym i istotnym dla porozumienia i pokoju w Europie. Warto więc wzmacniać i wspierać format normandzki i te rozmowy, tak jak robią to wszystkie kraje UE⁶⁵.

Na zmianę stanowiska ministra Schetyny w omawianej kwestii wpłynęła zapewne także wypowiedź prezydenta Ukrainy Petra Poroszenki, który 24 sierpnia 2015 r. oznajmił, że nie ma potrzeby zmiany tego formatu. W czasie dwudniowej wizyty na Ukrainie (14–15 grudnia 2015) prezydent A. Duda wyraził poparcie dla porozumień mińskich.

Jarosław Gowin, były czołowy polityk Platformy Obywatelskiej oraz wicepremier w rządzie Beaty Szydło, powiedział swego czasu, że Ukraińcy nie chcą Polski przy stole negocjacyjnym, bowiem czują się przez Polaków niejako wystawieni do wiatru. W jego ocenie polscy politycy w czasie kryzysu na Ukrainie na przełomie lat 2013 i 2014 za dużo obiecywali w swoim imieniu i w imieniu Unii Europejskiej. Zdaniem J. Gowina „Ukraińcy nigdy nie zdecydowaliby się na tak ostrą konfrontację z Rosją, gdyby nie polskie obietnice”⁶⁶.

Jedną z najważniejszych przyczyn sceptycznej czy wręcz krytycznej oceny w Polsce porozumień Mińsk I oraz Mińsk II, wynegocjowanych przy dużym osobistym zaangażowaniu kanclerz A. Merkel, było przekonanie, eksponowane przede wszystkim w polskiej publicystyce politycznej, że porozumienia te są sukcesem strony rosyjskiej i prorosyjskich ugrupowań separatystycznych oraz porażką władz Ukrainy. W polskiej publicystyce bardzo krytycznie oceniano samo dążenie rządów RFN i Francji do podtrzymania dialogu politycznego z Rosją, prowadzenie rozmów na temat pokojowego rozwiązania konfliktu ukraińskiego i szukanie kompromisu ze strony wszystkich uczestników tych rozmów. Pojawiały się oskarżenia, że niemiecki rząd prowadzi politykę manifestacyjnie prorosyjską⁶⁷, że „Niemcy są w stanie wydać swoich europejskich partnerów

⁶⁴ *Polska jest bezpieczna. Nie była w ZSRR. Wywiad z ministrem spraw zagranicznych Polski, Grzegorzem Schetyną*, „Rzeczpospolita”, 16.03.2015.

⁶⁵ *Grzegorz Schetyna o słowach Andrzeja Dudy nt. Ukrainy: to nieszczęśliwa, niezręczna wypowiedź*, <http://wiadomosci.wp.pl/kat,1342,title,Grzegorz-Schetyna-o-wypowiedzi-Andrzeja-Dudy-to-nieszczesliwa-niezreczna-wypowiedz,wid,17797803,wiadomosc.html?ticaid=115778> [dostęp: 25.08.2015].

⁶⁶ *Opozycja: wykluczenie Ewy Kopacz z rozmów na temat wojny na Ukrainie to porażka polskiej dyplomacji*, <http://wiadomosci.wp.pl/kat,1342,title,Opozycja-wykluczenie-Ewy-Kopacz-z-rozmow-na-temat-wojny-na-Ukrainie-to-porazka-polskiej-dyplomacji,wid,16969058,wiadomosc.html> [dostęp: 18.10.2014].

⁶⁷ K. Rak, *Niemcy przestają być Zachodem*, „Rzeczpospolita”, 13.05.2014.

w ręce Putina i doprowadzić do rozpadu Unii Europejskiej”⁶⁸. Działania podejmowane przez niemiecką dyplomację na rzecz zakończenia działań zbrojnych we wschodniej Ukrainie oceniane były często w polskiej publicystyce jako kapitulancтво wobec Rosji – prowadzące do „nowego Monachium”⁶⁹. Prezydent Polski Bronisław Komorowski porównał próby dyplomatycznego rozwiązania konfliktu na Ukrainie do polityki appeasementu z lat 30. ubiegłego stulecia prowadzonej wobec III Rzeszy przez mocarstwa zachodnie⁷⁰. Piotr Buras w kontekście tych opinii zasadnie argumentował, że dyplomatyczne rozwiązanie konfliktu ukraińskiego i kompromis z Rosją są jedyną racjonalną opcją w sytuacji braku gotowości państw członkowskich NATO i UE do interwencji militarnej na Ukrainie i do prowadzenia otwartego konfliktu z atomowym mocarstwem tuż za naszą granicą⁷¹. Oczywiście, także w mediach niemieckich pojawiały się w owym czasie opinie, że wojnę na wschodzie Ukrainy wygrał Putin⁷².

W Polsce dominowała postawa nieprzejednania wobec Rosji i każdy kompromis był odbierany jako porażka Zachodu i sukces Rosji. Istotne w krytycznej ocenie porozumień z Mińska po stronie polskiej było także to, że rozwiązania konfliktu ukraińskiego nie uzależniano w nich od powrotu Krymu do Ukrainy, co było niekiedy interpretowane w ten sposób, że rząd Niemiec wprowadził w warstwie deklaratywnej nie zaakceptował aneksji Krymu, ale *de facto* stosunkowo szybko pogodził się z tym, że Krym będzie częścią Rosji. Natomiast polska dyplomacja prezentowała w tym zakresie bardziej zdecydowane stanowisko, nie godząc się na spychanie sprawy Krymu poza nawias dyskusji⁷³. Jednocześnie polska dyplomacja, w przeciwieństwie do niemieckiej, w omawianym okresie nie wystąpiła z żadną inicjatywą pokojowego rozwiązania konfliktu we wschodniej Ukrainie. W czasie kiedy Polska występowała w roli głównego zwolennika „nowej zimnej wojny” z Rosją, kanclerz Merkel występowała w roli pośrednika między Rosją a Zachodem.

Mimo postępującego w latach 2014–2015 wśród niemieckiej klasy politycznej „sfrustrowania Rosją”, w kolejnych miesiącach konfliktu ukraińskiego dyplomacja niemiecka konsekwentnie działała na rzecz jego deeskalacji. Po stronie polskiej brak było tego rodzaju inicjatyw, w tym jakiegokolwiek planu pokojowego dla Ukrainy. W przeciwieństwie też do strony niemieckiej, niektórzy przedstawiciele polskiego rządu nie wykluczali dostaw sprzętu woj-

⁶⁸ P. Zalewski, *Niemiecka bomba pod fundamentem Europy*, „Gazeta Wyborcza”, 4.09.2014.

⁶⁹ B.T. Wieliński, *Powtórka z Monachium?*, „Gazeta Wyborcza”, 9.02.2015; A. Łomanowski, *Mińsk: bomba z opóźnionym zapłonem*, „Rzeczpospolita”, 13.02.2015; *Rozejm z Mińska to niebezpieczna gra. Wywiad z Anną Fotygą, byłą szefową polskiej dyplomacji*, „Rzeczpospolita”, 17.02.2015.

⁷⁰ B. Komorowski, *Lekcja historii*, „Rzeczpospolita”, 11.05.2015.

⁷¹ P. Buras, *Zabawa w piaskownicy*, „Rzeczpospolita”, 9.09.2014.

⁷² C. Kahleweit: *Kapitulacja w Kiew*, „Süddeutsche Zeitung”, 17.09.2014.

⁷³ *Nie jest bezpiecznie...*

skowego dla armii ukraińskiej (dozbrojenia Ukrainy). Prezydent Komorowski, po podpisaniu ustawy o ratyfikacji umowy UE–Ukraina (17 grudnia 2014), w obecności goszczącego z oficjalną wizytą w Polsce prezydenta Poroszenki oświadczył, że nie słyszał, żeby istniało jakiekolwiek embargo na sprzedaż broni Ukrainie. Stwierdził, że jeżeli Ukraina będzie tym zainteresowana, to Polska jest absolutnie otwarta na rozmowy i gotowa na sprzedaż broni Ukrainie⁷⁴. Podobne stanowisko prezentował Tomasz Siemoniak, wicepremier i minister obrony w rządzie Ewy Kopacz⁷⁵. Stanowisko to rozmiękało się z opinią prezentowaną w tej sprawie przez większość społeczeństwa polskiego⁷⁶.

Możliwości współdziałania Polski i Niemiec wobec Rosji i Ukrainy

Faktem jest, że w latach 2014–2015 współdziałanie Polski i Niemiec w rozwiązywaniu konfliktu ukraińskiego występowało w dosyć ograniczonej formie, co było efektem utrzymującej się dużej różnicy stanowisk rządów obu państw wobec kluczowych kwestii dotyczących kryzysu i konfliktu ukraińskiego. Trudno formułować jednoznaczne wnioski dotyczące zakresu możliwego współdziałania Polski i Niemiec wobec Rosji i Ukrainy, w bliższej i dalszej perspektywie, w czasie kiedy konflikt ukraiński jeszcze trwa. Nie wszystkie jego średnio- i długofalowe implikacje są już wyraźnie rozpoznawalne. Trudno jest na początku 2016 r. jednoznacznie odpowiedzieć na pytania: Jakie będą długofalowe następstwa konfliktu ukraińskiego dla polityki wschodniej Niemiec i Polski? Jaka będzie skala modyfikacji ich dotychczasowej polityki na tym kierunku? Czy konflikt ukraiński zostanie uznany przez decydentów polityki zagranicznej Polski i Niemiec za fiasko ich dotychczasowej *Ostpolitik*? Czy doprowadzi on do zasadniczej zmiany ich dotychczasowej polityki, czy tylko do mniejszych bądź większych korekt? Jak te korekty mogą wpłynąć na stopień współdziałania Polski i Niemiec, skoro nawet w czasie konfliktu ukraińskiego w ich polityce wobec Rosji i Ukrainy występowały, obok dużej zbieżności, także bardzo znaczące różnice stanowisk?

Mając na uwadze poziom zbieżności i różnic stanowisk Polski i Niemiec wobec obszaru poradzieckiego, w tym przede wszystkim wobec Rosji i Ukrainy, występujący w całym okresie pozimnowojennym, w tym także w okresie kryzysu i konfliktu ukraińskiego, zasadne wydaje się prognozowanie, że możliwości współdziałania w najbliższych latach w zakresie ich polityki wobec Rosji i Ukrainy będą znacznie ograniczone. Daleko idące współdziałanie Polski i Niemiec

⁷⁴ Bronisław Komorowski podpisał umowę o ratyfikacji umowy UE–Ukraina, <http://wiadomosc.wp.pl/kat,1342,title,Prezydent-Bronislaw-Komorowski-podpisał-ustawe-o-ratyfikacji-umowy-UR-Ukraina,wid,17111462,wiadomosc.html?ticaid=113fee> [dostęp: 17.12.2014].

⁷⁵ Polska jest bezpieczna, ale bądźmy czujni. Rozmowa z Tomaszem Siemoniakiem, wicepremierem i ministrem obrony narodowej, „Rzeczpospolita”, 12.01.2015.

⁷⁶ P. Szaniawski, Czy mamy zbroić Ukrainę?, <http://www.newsweek.pl/plus/peryskop/czy-mamy-zbroic-ukraine-,artykuly,357044,1,z.html> [dostęp: 3.02.2016].

w omawianej kwestii byłoby możliwe pod warunkiem, że w polityce wschodniej jednego z krajów doszłoby do zasadniczych zmian i główne założenia tej polityki zbliżyłyby się do głównych założeń polityki wschodniej drugiej strony. Niewielkie jest prawdopodobieństwo (jeśli nie dojdzie do eskalacji konfliktu ukraińskiego) tak zasadniczych zmian w polityce wschodniej zarówno Polski, jak i Niemiec. Do najważniejszych uwarunkowań tej ograniczonej współpracy należy zaliczyć przede wszystkim utrzymanie się w latach 2014–2015 głównych tendencji w polityce wschodniej RFN i Polski i występowanie znaczących różnic w polityce tych państw wobec kryzysu i konfliktu ukraińskiego.

Kryzys i konflikt ukraiński, mimo że wpłynął na bardziej krytyczną ocenę przez polityków niemieckich władz Rosji i zmienił postrzeganie roli Rosji na arenie międzynarodowej, jak dotąd nie doprowadził do zasadniczej zmiany polityki wschodniej Niemiec. Wiele wskazuje na to, że mimo wprowadzonych pewnych korekt do dotychczasowej niemieckiej *Ostpolitik*, główne jej założenia zostaną podtrzymane. Do takowych należy zaliczyć: dążenie do traktowania Rosji jako partnera, a nie wroga; utrzymanie kierunku na kooperację, a nie konfrontację z Rosją; postrzeganie Rosji jako głównego rozgrywającego na obszarze poradzieckim. Z dwóch alternatywnych scenariuszy polityki wschodniej Niemiec w najbliższych latach zdecydowanie bardziej prawdopodobny jest ten, w którym utrzymany zostanie dotychczasowy kierunek, w którym Rosję traktuje się jako głównego partnera Niemiec na obszarze poradzieckim zarówno w płaszczyźnie ekonomicznej, jak i politycznej, w tym w dziedzinie bezpieczeństwa. Mimo znacznego wzrostu w Niemczech w latach 2014–2015 negatywnych opinii dotyczących działań grup rządzących Rosji w polityce wewnętrznej i zagranicznej, w niemieckiej polityce wschodniej utrzymany został kierunek na podtrzymywanie dialogu i poszukiwanie konsensusu z Rosją; eksponowanie przez grupy rządzące RFN woli do występowania w roli mediatora i pośrednika między Rosją a Zachodem; niepostrzeganie Rosji jako zagrożenia dla Europy w sensie militarnym; traktowanie Rosji jako głównego podmiotu w sferze polityki bezpieczeństwa i gospodarki na obszarze WNP⁷⁷. Wymownym przykładem utrzymania wiodącej roli Rosji w polityce wschodniej Niemiec było podpisanie na początku września 2015 r. przez koncerny z Niemiec, Austrii, Francji i Holandii oraz Gazprom porozumienia o budowie do końca tej dekady nowego gazociągu przez Bałtyk (Nord Stream 2). Jednym z efektów realizacji tego przedsięwzięcia będzie wzrost uzależnienia gospodarki niemieckiej od rosyjskiego gazu.

Zdecydowanie mniej prawdopodobny jest scenariusz, w którym priorytet w niemieckiej polityce wschodniej, w tym w dziedzinie bezpieczeństwa, wyznaczono by stosunkom z Ukrainą i traktowano to państwo w kategoriach strategicznego partnerstwa (co od wielu lat jest cechą polskiej polityki wschodniej). Za takim scenariuszem przemawiają m.in. narastające na Ukrainie tendencje do

⁷⁷ A. Kwiatkowska-Drózd, K. Popławski, *Niemcy wobec konfliktu rosyjsko-ukraińskiego – szok i niedowierzanie*. „Komentarze OSW”, 3.04.2014, s. 2.

traktowania Niemiec jako głównego adwokata spraw ukraińskich w UE oraz pojawiające się w Niemczech sugestie, niezbyt silne, o potrzebie budowy pod egidą Niemiec jakiejś nowej wersji Mitteleuropy. Ta opcja jest jednak mało realna, bo realizacja w praktyce jakiegoś nowego wydania koncepcji Mitteleuropy uzależniona jest od rozpadu UE. Faktem jest, że w kontekście współwystępowania kilku kryzysów, w Unii nasiliły się w ostatnich latach tendencje dezintegracyjne, które skłaniają do opinii, że integracja w ramach UE dobiega końca⁷⁸.

Wśród decydentów polskiej polityki wschodniej w latach 2014–2015 dominowało stanowisko, że dotychczasowa polityka (w tym także wobec kryzysu i konfliktu ukraińskiego) była właściwa i należy ją oceniać pozytywnie. Minister Schetyna mówił, że test dla polskiej polityki zagranicznej związany z wydarzeniami na Majdanie i z konfliktem we wschodniej Ukrainie wypadł dobrze, że „nie popełniliśmy błędu”⁷⁹. W stanowisku rządu premier E. Kopacz, jak i utworzonego pod koniec 2015 r. rządu premier B. Szydło za główne wnioski wyprowadzone z kryzysu i konfliktu ukraińskiego dla bezpieczeństwa Polski uważano: wzrost zagrożenia, w tym zagrożenia militarnego ze strony Rosji dla Polski; konieczność zwiększenia nakładów na wzmocnienie potencjału zbrojeniowego Polski; konieczność zacieśnienia przez Polskę dwustronnej współpracy militarnej z USA i wzmocnienia zaangażowania NATO w Polsce i w Europie Środkowo-Wschodniej. W czasie kryzysu i konfliktu ukraińskiego zdecydowanie wzmocnione zostało postrzeganie Rosji jako głównego zagrożenia i przeciwnika Polski (występujące w polityce wschodniej Polski w całym okresie pozimnowojennym) oraz tendencja do izolowania, wypychania Rosji z Europy, a nie do jej europeizacji.

Polska, aspirująca przez wiele lat do roli głównego adwokata Ukrainy w UE, utraciła w czasie konfliktu ukraińskiego tę pozycję na rzecz Niemiec. Rząd RFN wziął na siebie główną odpowiedzialność, by w imieniu własnym i całej UE doprowadzić do zakończenia tego konfliktu i ustabilizowania sytuacji w Europie Środkowo-Wschodniej. Wiodąca rola Niemiec w doprowadzeniu do stołu rokowań stron konfliktu (Mińsk I i Mińsk II) była wymownym przykładem na słuszność stwierdzenia, że najważniejsze elementy polityki wschodniej UE nie są wypracowane w Warszawie czy w Brukseli, lecz w Berlinie. W czasie konfliktu na wschodzie Ukrainy Polska w bardzo znaczącym stopniu zaczęła tracić wpływ na politykę Zachodu wobec Ukrainy.

Jednym z bezpośrednich następstw kryzysu i konfliktu ukraińskiego jest mała efektywność WPZiB UE na kierunku wschodnim. Należy się też liczyć z tym, że w najbliższych latach rola Polski w próbach wypracowywania wspólnej polityki wschodniej UE będzie znacznie mniejsza w porównaniu do tej sprzed kryzysu ukraińskiego. W UE pojawiały się głosy, że Unia jako całość została uwikłana w kryzys ukraiński w znacznym stopniu za sprawą polskiej dy-

⁷⁸ Zob. J. Zielonka, *Koniec Unii Europejskiej?*, przeł. E. Gołębiowska, Warszawa 2014.

⁷⁹ G. Schetyna, *Uniwersalny model polskości*, „Rzeczpospolita”, 5.12.2014.

plomacji, która nie rozpoznała głównych potencjalnych następstw szybkiego – bez uwzględnienia niektórych interesów Rosji – integrowania się Ukrainy z UE. Podzielić należy stanowisko, że taktyka normalizacji stosunków z Rosją realizowana przez rząd Polski, szczególnie w latach 2009–2011, równoległe z koncepcją rozszerzania wpływów na obszarze poradzieckim za pomocą Partnerstwa Wschodniego, zawiodła⁸⁰. Partnerstwo Wschodnie, jedna z najważniejszych inicjatyw polskiej dyplomacji w okresie pozimnowojennym, z centralną w nim rolą Ukrainy, nie przyniosło zamierzonych efektów. Jak to ujął Jędrzej Bielecki: „Polski pomysł bezkonfliktowej integracji Ukrainy z UE nie wypalił”⁸¹.

W sytuacji kiedy – jak wiele wskazuje – w najbliższych latach utrzymane zostaną dotychczasowe główne założenia polityki wschodniej Niemiec, znacznie odbiegające od polskich, zwiększenie obszaru współdziałania Polski i Niemiec w zakresie ich polityki wobec Rosji i Ukrainy wymagałoby dokonania bardzo poważnej korekty czy wręcz zmiany dotychczasowej polityki wschodniej Polski – polegającej na wzmocnieniu kierunku na współpracę z Rosją i odejściu od konfrontacyjnej polityki z tym państwem. Przyjęcie takich nowych zasad wobec Rosji w polskiej polityce wschodniej jest jednak mało prawdopodobne ze względu na dominujące wśród polskich polityków i polskiego społeczeństwa w całym okresie pozimnowojennym i wzmocnione w latach 2014–2015 postawy niechęci czy wręcz wrogości wobec Rosji.

W latach 2014–2015, jak również w pierwszej połowie roku 2016, w polityce Polski i Niemiec wobec Rosji i Ukrainy, obok już wspomnianych, występowało wiele innych bardzo znaczących różnic, które z dużym prawdopodobieństwem występować będą także w najbliższych latach, stanowiąc kolejne bariery na drodze do zacieśnienia współdziałania. Do najważniejszych z nich należy zaliczyć:

- władze RFN opowiadały się przeciwko stałemu stacjonowaniu jednostek NATO w Europie Środkowo-Wschodniej, o co zabiegały kolejne rządy RP, m.in. z uwagi na dążenie do przestrzegania porozumienia NATO–Rosja z 27 maja 1997 r., w którym państwa członkowskie NATO zobowiązały się do nierozmieszczania broni jądrowej i znaczących sił wojskowych w nowych państwach członkowskich. Przedstawiciele rządu polskiego uważali, w przeciwieństwie do rządu niemieckiego, że porozumienie to już nie obowiązuje, bo Rosja tę umowę złamała⁸². Po stronie polskiej pojawiała się także argumentacja, że porozumienie NATO–Rosja z maja 1997 r. było tylko deklaracją polityczną i nie musi być respektowane w takim stopniu jak umowa międzynarodowa. W czasie wizyty prezydenta Dudy w Niemczech

⁸⁰ R. Foks, *Polska i Niemcy a polityka wschodnia Unii Europejskiej*, „Dyplomacja i Bezpieczeństwo” 2014, nr 1, s. 123.

⁸¹ J. Bielecki, *Potrzebne nowe otwarcie*, „Rzeczpospolita”, 2.01.2015.

⁸² *Rosja dzieli Sojusz. Wywiad z ministrem obrony narodowej Polski, Tomaszem Siemoniakiem*, „Rzeczpospolita”, 21.08.2014.

28 sierpnia 2015 r. kanclerz Merkel skrytykowała jego postulaty, by w Polsce i w państwach nadbałtyckich rozmieścić stałe bazy NATO. W ocenie szefowej niemieckiego rządu byłoby to naruszeniem umowy NATO–Rosja, czego nie należy czynić⁸³. Stanowisko rządu niemieckiego przeciwne rozmieszczeniu stałych baz NATO na terytorium Polski i państw nadbałtyckich, przede wszystkim ze względu na to, by nie prowokować Rosji, popierała zdecydowana większość społeczeństwa niemieckiego⁸⁴;

- różnice w stanowisku Polski i Niemiec w kwestii członkostwa Ukrainy w UE. Przedstawiciele polskiego rządu traktowali podpisanie w 2014 r. (w dwóch etapach) przez pomajdanowe władze w Kijowie układu stowarzyszeniowego z UE jako niezwykle ważny krok na drodze Ukrainy do członkostwa w Unii. Przedstawiciele rządu niemieckiego akceptowali i wspierali europejskie aspiracje Ukrainy, ale nie wiązali stowarzyszenia Ukrainy z UE z jej członkostwem w Unii⁸⁵. Minister F.W. Steinmeier w jednym z wywiadów stwierdził, że wejście Ukrainy do UE nie jest na razie realne. Gospodarcza i polityczna modernizacja Ukrainy jest zadaniem dla pokoleń. Zdaniem niemieckiego polityka nie mają sensu spekulacje o członkostwie Ukrainy w UE w dalekiej przyszłości⁸⁶. Polska dyplomacja zabiegała w roku 2015, by na szczycie Partnerstwa Wschodniego w Rydze w maju 2015 r. UE określiła jasną perspektywę członkostwa w Unii zarówno Ukrainy, jak i pozostałych państw objętych programem Partnerstwa Wschodniego. W tym samym czasie kanclerz A. Merkel podkreślała, że Partnerstwo Wschodnie nie jest narzędziem rozszerzania Unii, lecz przybliżania do niej;
- zasadnicze różnice w stanowisku Polski i Niemiec w sprawie członkostwa Ukrainy w NATO. W czasie kiedy w Niemczech i w większości państw członkowskich NATO dominowało przekonanie o potrzebie „finlandyzacji Ukrainy”, pozostawiania tego kraju poza blokami wojskowymi, czołowi polscy politycy konsekwentnie opowiadali się za członkostwem Ukrainy w NATO⁸⁷. Polscy politycy zdecydowanie poparli oświadczenie prezydenta Ukrainy P. Poroszenki, który przemawiając w polskim parlamencie (17 grudnia 2014), zapowiedział, że po powrocie do kraju złoży wniosek

⁸³ *Nie podważać aktu NATO–Rosja. Kanclerz Merkel ostudziła nieco prezydenta Dudę*, <http://www.tvp.info/21447426/nie-podwazac-aktu-nato-rosja-merkel-poskromila-prezydenta-dude> [dostęp: 31.08.2015].

⁸⁴ W sondażu opinii publicznej opublikowanym 25 czerwca 2014 r. 74% Niemców opowiadało się przeciwko rozmieszczeniu stałych baz NATO na terytorium Polski i państw nadbałtyckich. Za takim rozwiązaniem było zaledwie 18% ankietowanych, *Sondaż. Niemcy nie chcą baz NATO w Polsce i państwach nadbałtyckich*, www.rp.pl/artykul/1120787.html [dostęp: 18.08.2014].

⁸⁵ K. Malinowski, *Polska i Niemcy w Europie...*, s. 195.

⁸⁶ *Steinmeier gegen Nato-Mitgliedschaft der Ukraine*, www.spiegel.de/politik/deutschland/ukraine-krise-steinmeier-gegen-nato-mitgliedschaft-der-ukraine-a-1004525.html [dostęp: 24.11.2014].

⁸⁷ *Chcemy stabilnej i bezpiecznej Ukrainy. Wywiad z prezydentem RP, Bronisławem Komorowskim*, „Rzeczpospolita”, 20.10.2014.

o zrzeczenie się przez Ukrainę statusu państwa pozostającego poza sojuszami wojskowymi. Zdecydowanie przeciwko przyjęciu Ukrainy do NATO występowali przedstawiciele rządu RFN. Zdaniem przedstawicieli władz niemieckich, w obliczu konfliktu na wschodzie Ukrainy członkostwo tego kraju w NATO stało się jeszcze bardziej nieprawdopodobne niż w okresie wcześniejszym⁸⁸.

Obok wymienionych ograniczeń współdziałania Polski i Niemiec w obszarze ich polityki wobec Rosji i Ukrainy, istotne znaczenie wydają się mieć nowe akcenty w polskiej polityce zagranicznej formułowane przez utworzony pod koniec 2015 r. rząd PiS, na czele z premier B. Szydło. W całym okresie pozimno-wojennym, oprócz lat 2005–2007, głównym partnerem, nie tylko ekonomicznym, ale także politycznym, Polski na kierunku zachodnioeuropejskim były Niemcy. W przyjętych przez rząd B. Szydło na przełomie 2015 i 2016 r. założeniach polskiej polityki zagranicznej eksponowano potrzebę zacieśniania stosunków Polski z Wielką Brytanią, a nie z Niemcami. W exposé ministra spraw zagranicznych Polski Witolda Waszczykowskiego, wygłoszonym 29 stycznia 2016 r., znalazły się stwierdzenia, że rząd będzie zdeterminowany, by prowadzić odważną i realistyczną, a nade wszystko skuteczną politykę zagraniczną⁸⁹. Minister Waszczykowski deklarował, że rząd będzie utrzymywać dialog i regularne konsultacje na różnych szczeblach z najważniejszymi partnerami europejskimi – w pierwszej kolejności z Wielką Brytanią, z którą łączy nas nie tylko rozumienie wielu ważnych elementów agendy europejskiej, ale także podobne podejście do problemów bezpieczeństwa europejskiego⁹⁰. Natomiast w odniesieniu do polityki wobec Niemiec minister Waszczykowski zapowiedział, że Polska będzie kontynuować przyjazne relacje z Niemcami, naszym najważniejszym sąsiadem i partnerem gospodarczym. Jednocześnie stwierdził, że „kontakty polsko-niemieckie będą miały się jeszcze lepiej, jeśli będzie im towarzyszyć szczerłość i otwartość, a nie udawana czasem powierzchowna koncyliacyjność”⁹¹. W ocenie W. Waszczykowskiego strategia ścisłej współpracy z Niemcami, jaką przez wiele lat realizowały rządy PO-PSL, zakończyła się porażką, a Niemcy wykazują małą wrażliwość na zagrożenia dla naszego regionu⁹². W kontekście działań rządu PiS zmierzających do zmniejszenia roli Niemiec w polityce zagranicznej Polski zasadne wydaje się stwierdzenie, że ich następstwem będzie m.in. zawężenie możliwości polsko-niemieckiego współdziałania w zakresie polityki wobec Rosji i Ukrainy.

⁸⁸ K. Malinowski, *Polska i Niemcy w Europie...*, s. 275.

⁸⁹ *Informacja ministra spraw zagranicznych o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2016 r.*, s. 2, http://msz.gov.pl/pl/aktualnosci/minister_witold_waszczykowski_o_prioritetach_polskiej_dyplomacji [dostęp: 3.02.2016].

⁹⁰ *Ibidem*, s. 11.

⁹¹ *Ibidem*.

⁹² *Nie jesteśmy eurosceptyczni. Wywiad z Witoldem Waszczykowskim*, „Rzeczpospolita”, 3.11.2015.

Nowym akcentem polityki zagranicznej rządu PiS, który będzie rzutował na współpracę polsko-niemiecką także w polityce wschodniej, był powrót do koncepcji Międzymorza, która pojawiła się w polskiej myśli politycznej na początku XX w. Wyrastała ona z założenia o wielce niekorzystnym usytuowaniu geopolitycznym Polski między dwoma wrogimi wobec niej państwami, Rosją i Niemcami. W ocenie polityków PiS oraz wspierających ich ekspertów i dziennikarzy, realizacja koncepcji Międzymorza w jej obecnej wersji miałaby na celu konsolidowanie (budowanie) pod przywództwem Polski bloku państw Europy Środkowej od Bałtyku po Morze Czarne i Adriatyk przede wszystkim w kontekście wzrostu poczucia zagrożenia ze strony Rosji. Jednakże niezwykle ważnym jej celem ma być funkcjonowanie bloku politycznego, który miałby równoważyć w UE dominującą pozycję Niemiec. Mimo że polskiej dyplomacji nie udało się zrealizować koncepcji Międzymorza nawet w okresie międzywojennym (m.in. ze względu na brak akceptacji wielu państw, które miałyby uczestniczyć w jej realizacji, dla przywódczej roli Polski w budowie takiego bloku), w myśli politycznej PiS cieszy się ona od wielu lat dużym uznaniem. Politycy tego ugrupowania nie chcą dostrzec, że w Europie Środkowej, Wschodniej i Południowej nie ma akceptacji dla prymatu Polski w tworzeniu bloku politycznego państw budowanego w opozycji wobec Rosji i Niemiec. Wśród państw Międzymorza występuje znaczne zróżnicowanie interesów w odniesieniu do wielu istotnych aspektów stosunków międzynarodowych w Europie, w tym ich relacji z Rosją. Przykładem tego są różnice stanowisk występujące na tym tle wśród państw Grupy Wyszehradzkiej, z których większość, w przeciwieństwie do Polski, dąży do poprawy, a nie zaostrzania stosunków z Rosją. Zasadne jest też pytanie, czy próby realizacji przez polskie władze koncepcji Międzymorza są wzmocnieniem, czy osłabieniem UE i NATO. Należy się liczyć z tym, że podjęta przez władze RP kolejna próba realizacji w praktyce koncepcji Międzymorza zostanie oceniona po stronie niemieckiej, niezależnie od efektów tego przedsięwzięcia, nie tylko jako wyraz nieufności polskich władz wobec przywódczej roli Niemiec w UE, ale także jako próba zanegowania dotychczasowego charakteru relacji polsko-niemieckich. Zapewne nie będzie to też czynnik sprzyjający zacieśnianiu polsko-niemieckiej współpracy w zakresie polityki wschodniej. Próby realizacji tej koncepcji będą prowadzić do zmniejszenia wiarygodności Polski jako partnera Niemiec.

Do wymienionych różnic w kluczowych kwestiach z zakresu polityki wschodniej obu państw należy dodać różnice dotyczące sposobów rozwiązania kryzysu uchodźczego w Europie, m.in. w sprawie proponowanego przez kanclerz Merkel rozdzielenia imigrantów między poszczególne państwa członkowskie Unii Europejskiej.

Podsumowanie

Mając na uwadze zarysowane powyżej różnice w polityce wschodniej, zasadne wydaje się wnioskowanie, że w najbliższych latach niewielkie są możliwości zacieśnienia współpracy Polski i Niemiec w zakresie ich polityki prowadzonej wobec Rosji i Ukrainy, zarówno w ramach stosunków bilateralnych, jak i wielostronnych, w tym przede wszystkim w Unii Europejskiej.

Nie ma odpowiednich podstaw do wnioskowania, że w najbliższych latach dojdzie do zasadniczych zmian w dotychczasowej polityce wschodniej Polski bądź Niemiec, w tym wobec Rosji i Ukrainy. Tylko zasadnicze zmiany w polityce jednego bądź drugiego z tych państw pozwoliłyby na daleko idące zbliżenie stanowisk i umożliwiły szerokie współdziałanie rządów w tym zakresie. Mało realistyczne jest założenie, że w bliskiej perspektywie może dojść do zasadniczych przewartościowań w dotychczasowej polskiej polityce wschodniej. Raczej przeciwnie, kryzys i konflikt ukraiński prawdopodobnie wzmocnią, przynajmniej w perspektywie krótkoterminowej, dotychczasowe założenia polskiej polityki realizowanej wobec Rosji i Ukrainy. W Polsce, zarówno wśród elit politycznych i opiniotwórczych oraz w większości społeczeństwa brak jest klimatu politycznego i woli do zacieśniania współpracy, a nie konfrontacji z Rosją. Brak jest też woli politycznej decydentów polskiej polityki zagranicznej do zacieśniania współpracy Polski z Niemcami w kształtowaniu polityki wschodniej UE w oparciu o normalizację stosunków z Rosją i przewartościowanie dotychczasowej polskiej polityki wobec Ukrainy. W Polsce dominuje stanowisko, by polsko-niemiecka współpraca dotycząca polityki wschodniej rozwijała się w oparciu o zacieśnianie współpracy obu tych państw z Ukrainą i „osłabianie potencjału agresji ze strony Rosji”⁹³. Zwolennicy tego stanowiska akcentują, by pierwsze skrzypce w walce z Putinem i w strategii powstrzymywania rosyjskiego imperializmu grały Niemcy, a Polska pełniła ważną funkcję jako najsilniejsze państwo w regionie⁹⁴.

Mało prawdopodobny jest też scenariusz, że zacieśnienie współpracy Polski i Niemiec w kształtowaniu ich polityki wobec Rosji i Ukrainy dokona się w oparciu o zasadniczą zmianę dotychczasowej polityki wschodniej Niemiec – w kierunku jej zbliżenia do głównych założeń polityki wschodniej Polski. Polityka władz Niemiec wobec kryzysu i konfliktu ukraińskiego nie daje podstaw do wnioskowania, że jedną z jego implikacji będzie zmiana przez Niemcy kooperacyjnego kursu ich polityki wobec Rosji na konfrontacyjny. Liczenie po polskiej stronie na taką zmianę wydaje się znacznie odbiegać od dominujących w tym zakresie tendencji w niemieckiej *Ostpolitik* w połowie drugiej dekady XXI w.

⁹³ M.A. Cichocki, O. Osica, *Nowa polsko-niemiecka agenda. Jak przekuć różnice w podstawę wspólnych interesów?*, „Dialog” 2015, nr 1, s. 57.

⁹⁴ M. Czech, *Nasze miejsce w grze o Ukrainę*, „Gazeta Wyborcza”, 6.03.2015.

Possibilities of cooperation between Poland and Germany in the area of their foreign policy towards Russia and Ukraine

The objective of the article is to indicate similarities as well as discrepancies between the Polish and German governments' stands on the crisis and conflict in Ukraine. The author tries to respond to the question: What will be the implications of the conflict in Ukraine for the "Eastern policy" of Poland and Germany? Will they result in the continuation of their current "Eastern policy", its evolution or maybe they will bring an essential change to their policy in the region?

In author's opinion, taking into account significant differences between the Polish and German foreign policies towards Russia and Ukraine between 2014 and 2015 as well as before that period, the possibility for enhanced cooperation between the two governments in relation to their foreign policy towards Russia and Ukraine will continue to be remote in the upcoming years.

Key words: Polish-German relations, conflict in Ukraine, German-Russian relations, German-Ukrainian relations, Polish-Russian relations, Polish-Ukrainian relations

Hans Martin Sieg

**TRANSFORMATION AND GEOPOLITICS
IN THE POST-SOVIET SPACE:
CHALLENGES FOR THE EASTERN PARTNERSHIP
AND THE CASE OF MOLDOVA**

Design and Deficiencies of the Eastern Partnership

The Eastern Partnership (EaP) emerged as a reaction to the aspirations of post-Soviet countries, beginning with the Ukrainian leadership after the Orange Revolution, which were dissatisfied with the existing integration offers of the European Neighbourhood Policy (ENP). Yet at the same time it came into being as a reaction to the transformational shortcomings in the post-Soviet space: the lack of social and economic development, systematic corruption, deficiencies in the rule of law and democracy, and the subsequent risk for political stability and regional security. Moreover, the EaP evolved as a compromise between mainly Eastern EU members interested in expanding EU integration further eastwards like its original initiators Sweden and Poland, and mainly Western European countries reluctant to make additional commitments.

In effect the EaP, in contrast to the initial ENP no longer ruled out a future accession, but retained ambiguity, effectively postponing the issue of a membership perspective until a later stage. However, with the Deep and Comprehensive Free Trade Area (DCFTA) the EU offered a very far-reaching economic integration into the common market. Through economic integration, the benefits it promised as well as the reforms required to create a viable market economy, functioning

state institutions, in particular regulatory bodies and justice institutions in order to improve the rule of law, DCFTA was meant to become the key driver of change. Since negotiations and the implementation of DCFTA were to take a decade or longer – and consequently also the resulting benefits – the EaP added the incentive of visa liberalisation as at least a medium-term deliverable.

In its design the EaP was based on two implicit assumptions. This was firstly, that the EaP could follow the same logic that underpinned transformational change in Central Eastern European countries in the context of their accession to the EU. Essentially, it offered a kind “enlargement lite”¹, more limited in commitments and scope but based on the same instruments and modelled on the same process – in which the EU would provide the general blueprints for reforms as well as financial and technical support but also relied on the will of the local elites for implementation. Thus, the EaP offered long-term benefits and some medium-term deliverables to societies, but relied on the economic and political elites’ interest in reaping them.

A second assumption – at the time less obvious since largely unchallenged – was that the integration offered by the EaP would be largely uncontested and based on broad support within societies and among political forces. Of the EaP countries, from the outset Azerbaijan and Belarus could not be expected to fully participate owing to democratic deficiencies. But among the other four, European integration was associated with a broadly shared hope for change in the population, and nearly all major parties at least paid it lip service.

Furthermore, there was practically no competing model of integration, as it exists today in the form of the customs and the Eurasian Union. To be sure, Russia always had reservations against Western interference in the post-Soviet space. But it was NATO enlargement, not European integration in the post-Soviet space that Russia opposed far more vehemently. Still, Moscow promoted far more strongly the idea of a common free trade zone with the EU, and the idea of a new security treaty in Europe. Whether realistic or not, whether serious or not, both notions indicated a priority on relations to the West over the post-Soviet sphere. Between Russia and the EU relations were already strained over a couple of issues, and in particular its initiators within the EU also saw the EaP as an instrument to counter-balance Russian influence there, but for most EU actors it was not meant and thus never designed for a conflict with Russia.

Today, the EaP faces a double challenge: The transformational change that it was meant to produce, has largely failed to ensue. Instead the conflict with Russia for which it was not designed, has escalated. As a consequence, war has been visited upon Ukraine, Armenia has opted out of the Association Agreement with the EU, societies in Eastern Europe have been deeply polarized between the EU and Russia and their respective development models, in Georgia reforms are be-

¹ N. Popescu, A. Wilson, *The Limits of Enlargement-lite: European and Russian Power in the Troubled Neighbourhood*, Policy Report, The European Council on Foreign Relations, June 2009, <http://www.ecfr.eu>.

ing reversed rather than advanced, and Moldova, once hailed as the success story of the EaP, has plunged into political crises and suffered a major backlash in its European development.

The consequence is a dilemma for the EU. In dealing with EaP countries the EU's transformational agenda has been increasingly overshadowed and contradicted by geopolitical competition. In the short run, such competition suggests that the EU should support governments in EaP countries for their geopolitical choice rather than for their reform record, even if this record is quite poor, in effect further weakening reform pressure. In the long run, however, the EaP cannot succeed without delivering on its transformational agenda; non-deliverance compromises and discredits European integration. In no other EaP country has this dilemma become so obvious than in Moldova. To find an answer to it is the key for any sound review of the EaP.

The Geopolitical Context: European versus Eurasian Integration

The EaP was partly designed as soft power-competition with Moscow – as an effort to raise the attraction of the European development model, though ultimately also to reach out to Russia – but not as the hard power competition that eventually ensued. As already indicated this was largely due to the different political environment out of which the EaP emerged. Russia's opposition, in fact, only grew over time. That the EU failed to anticipate the resulting conflict in its policies, was in part caused by misunderstandings resulting from ambiguities in Russian foreign policy.

To be sure, Russia was always opposed to any build-up of western influence in the post-Soviet space, but the intensity with which Russia did so varied considerably. In particular Foreign Minister Lavrov rejected the EaP at the outset as a deliberate attempt to establish a European Zone of influence in Eastern Europe², but the harshness of his criticism could be attributed to the tensions emanating at the same time from the war in Georgia. Russia had paid little attention to the initial ENP, and during the Medvedev presidency the overall tone of Russian diplomacy remained more conciliatory, despite a growing number of controversies. It was only in the run-up to Putin's return to the presidency that Russian resistance to European integration in Eastern Europe hardened and took a clearer shape – with the Customs Union and the project of the Eurasian Union.

In part, this strengthening of Russia's resistance can be explained not by changes in the objectives of Russia's foreign policy but by the priority it attached to different objectives. And this change was essentially a defensive turn towards protecting its zone of influence after more ambitious policies to strengthen Rus-

² S. Meister, M.-L. May, *The EU's Eastern Partnership—a Misunderstood Offer of Cooperation*, DGAPstandpunkt No 7, September 2009, dgap.org.

sia domestically and internationally had largely failed, in particular in three aspects:

The first was that a broader modernization of the Russian economy largely failed. When Putin established his authority and broke the power of the oligarchs which had emerged from the anarchic privatization of the Yeltsin years, he resorted to increased state control over key industries while establishing the “vertical of power”. Yet, this course left him only with the logic of a state-run modernization, which proved insufficient to overcome the lack of competitiveness of the Russian economy. This competitiveness was further weakened by unfavourable exchange rates resulting from the effects of the export of natural resources on the trade balance; and the revenues flowing from it further reduced the reform pressure.

It was to increase the reform pressure within Russia, and thus as an instrument for modernization more than for any immediate trade benefits, that liberal reformers within the Russian government promoted economic integration with the EU. But with the continuing lack of competitiveness, integration appeared less favourable, liberal reformers became more and more marginalized, and eventually concepts like the common Free Trade zone from Lisbon to Vladivostok were paid no more than mere lip service by the Kremlin. With the advent of Putin’s return to the presidency the Russian leadership finally resorted to protectionism; and with protectionism came the interest to consolidate Moscow’s own trade block as far as possible in the post-Soviet space.

Secondly, Russia’s foreign policy priorities have also changed over time. The consolidation and recognition of Russia’s influence in the post-Soviet space had always been one of Russia’s foreign policy objectives. But from the Yeltsin years to the Medvedev presidency, Moscow focused far more on an arrangement with the West. In this Russia followed two key objectives: to be recognized, in particular by the US, as a peer power whose interests had to be respected whenever in conflict, and a better inclusion – effectively veto power – in a remodelled European security architecture.

But whereas Russia was pursuing a realist concept of international politics, striving for a bargain in an essentially zero-sum game based on hard power-interest, in particular the overall approach of the EU was necessarily based on its own integration model, striving for a cooperation that seeks common gains in terms of development and liberal values. As both sides’ intentions were different in kind, and not just in direction, they couldn’t be reconciled. In effect, Russia’s policies took different shapes over time, including attempts to split the EU from the US, to build strategic partnerships with individual EU member states and to weaken the coherence of the EU. It was likely resignation over the limited effect of its efforts to find an arrangement with potential Western partners, that led to a gradual readjustment of Russian strategy, which came to bear during Putin’s third term as president, based on a closer rapprochement with China, and an entrenchment in the post-Soviet space against increasing Western influence there.

Thirdly, an increasing ideological rift has opened up between Russia and the EU or the West in general. For most of the time since the break-up of the Soviet Union Russia did not fundamentally distinguish its form of government from the Western model. The Russian leadership rather pointed to particular challenges for Russia to justify divergences from the Western model of liberal democracy and market economy. Notions of a “sovereign” or “guided democracy” – though designed to shield the Russia leadership against criticism – still confirmed rather than contradicted this fact, and only gradually did Russian state ideology depart from Western modes of legitimacy as the political system became more authoritarian. However, Putin’s third presidency also marked a major shift in this respect, as he now increasingly based the political system on cultural differences, a conservatism rooted in Russian and Orthodox traditions, and instead of recognizing an advance of the West, now claimed superiority of Russian values over Western decadence³, accompanied by an increasingly polarizing propaganda. Implicitly or explicitly this new ideological foundation also included other post-Soviet societies, which shared common historical and cultural links with Russia, into a common frontline against the EU.

In turn, the EU’s policies were even more ambiguous than Russia’s policies, and contributed themselves to mutual misconceptions and misunderstandings, not least within the EU itself. Neither the ENP nor the EaP constituted pro-active strategies based on a coherent vision of the EU’s interests and aims in Eastern Europe. Although the EU occasionally and rather generally assessed its own interests and aims – such as in the security strategy of 2003 as well as in the key documents of the ENP and the EaP – EU policies rather emerged as a reaction to the aspirations of Eastern European countries themselves and as compromises of different viewpoints and interests within the EU.

As a compromise, the intentions of the EaP were generally not so much defined by the outcomes it should produce but by the outcomes it should prevent – in particular two: 1) While Central Eastern EU members promoted further enlargements to the East, the majority of member states and the EU institutions wanted (and continue to want) to prevent a new enlargement debate due to concerns over a loss of coherence of and support for the EU in their populations; 2) While Central Eastern European countries, too, saw EU integration in Eastern Europe as a means to strengthen security and influence vis-à-vis Moscow, there was a broad consensus among European leaders and politicians in general to prevent a conflict with Russia. Both motives, however, worked together to downplay the extent and the consequences of the EaP, both in the minds and words of EU leaders.

In fact, the EaP was designed to be fully complementary to all the agreements Russia had with EaP countries, including the free trade agreements to be negotiated between members of CIS. It was only later, and in reaction to the pro-

³ W. Rodkiewicz, J. Rogoża, *Potemkin Conservatism: An Ideological Tool of the Kremlin*, OSW Point of View 48, February 2015, www.osw.waw.pl.

gress of the EaP, that Russia seriously created and pursued a competing integration project in the post-Soviet space. And the time this took to happen – from a first step with the Customs Union created in 2010, but only finally when Putin began to endorse the idea of a Eurasian Union during his re-election campaign 2011 – indicates that Russia itself took time to realize the consequences of the EaP.

However, the failure to anticipate the ensuing conflict on both sides had less to do with actual policies than with misconceptions. One of these concerned the respective communication of the EU and Russia. Not intending conflict with Russia, EU leaders responded to Russia's growing opposition with reassurances of their non-confrontational intentions. Not regarding interference in the affairs of its neighbours to be legitimate, they rejected rather than apprehended the Russian viewpoint and did not prepare for conflict. The Russian leadership, in turn, may have relied initially on EU reassurances, even understanding them as an indication of a willingness to compromise.

A second misconception concerns the nature of politics itself. For Russia's foreign policy essential remains a zero-sum game for power and influence, expecting its interests to be respected. EU politicians, however, even if they are aware of Russia's view, are compelled by their political culture as well as by the resulting expectation of public opinion to refute zones of influence, and to seek mutual gains based on co-operation and mutual values. One consequence is that the EU discussed the legitimacy or illegitimacy of Russia's actions rather than discussing what to do about them. The most consequential misconception, however, was the belief that the EaP need not lead to conflict.

Notwithstanding and even contrary to its intentions, the EaP was already from its initial design bound to lead to a conflict. After the Maidan, the conflict escalated in a way which was neither foreseeable nor planned. But that there would be a conflict of interests: that was foreseeable from the beginning, even though it was probably not planned by either side. And generally the reason for this was that in economic and political terms, a successful EaP was bound to create a widening gap between the development of Russia and other post-Soviet countries while reducing differences between them and the EU.

Already with the original ENP, Russia had chosen to develop its relations with the EU on a separate track. This, however, was rather due to reasons of prestige as a great power – for Moscow not to be treated on equal terms with more a dozen other countries. With respect to the content of policy the four common spaces in which the EU and Russia agreed at the same time to develop their relations rather created a parallel and in some aspects a further reaching approach. However, when the EaP was developed, Russia's relations with the EU were already largely stagnating, and while Russia was departing from further integration, the EaP meant to deepen ties considerably with its addressees.

The depth of economic integration as envisaged by DCFTA and of the political transformation connected to it inevitably had to be perceived as a challenge

by Russia. DCFTA would in fact spell a far-reaching economic integration into the EU's common market, including the implementation of all relevant EU legislation. DCFTA and the eventual benefits from economic integration, in conjunction with the countries' commitment to reforms of the judiciary, administrative and regulatory bodies, was also expected to set a strong incentive and pressure for reforms strengthening the rule of law and democracy. By stressing the difference to enlargement, many politicians from the EU either neglected or downplayed the extent of integration offered by the EaP. For notwithstanding the question of an explicit membership perspective: after the successful implementation of the association agreements, accession to the EU would be the comparatively smaller step as well as the logical consequence.

Taking this into account, the EaP had to create in particular in three aspects a challenge for Russia. The first and probably least important reason concerns economic losses. If EaP countries adjust legislation to EU standards they also divert from common standards with Russia, which can generally complicate economic interactions between them. However, that Russian companies anyway need to adjust to EU standards enabling their – by comparison far more extensive – direct exports to the EU, points to the limits of eventual losses. But also in view of future adjustments of standards, Russia must be interested in building a trading bloc of its own as a means to improve its negotiating power to counter the agenda-setting power of the EU in economic relations.

Moreover, however, Russia has raised particular concerns on the possibility that through DCFTA on the one hand and the free trade agreement in the CIS on the other EU goods could flood the Russian market, bypassing Russian trade tariffs by ways of relabeling. This argument, together with sanitary issues, has been the justification for Russian trade sanctions against Moldova and Ukraine. It, too, is not completely without justification, since there are examples of abuses. However, the impact of the issue can also be limited by improved controls of certificates of origins. Overall this problem has been probably more emphasized by Russia for the validity of the legal principle behind it than for its real extent.

Secondly, and probably most importantly, Russia has to expect a considerable loss of influence and leverage over EaP countries. The successful implementation of the DCFTA would lead to a considerable rise in trade with the EU as well as in direct investment from the EU, more and more outweighing Russian trade and investment. And generally, political influence can be expected to follow economic interest, too. Moreover, a successful transformation towards a strengthening of the rule of law and democracy can also be expected to strengthen links to the EU and pave the way to future accession. Moreover, economic development, political transformation and EU approximation will stabilize societies, remove Russian leverage and thus Russia's possibilities to control or influence the countries' future direction. And this would not only apply for the EU but also for a future NATO accession. Irrespective of whether a country would actually choose to join either

organization in future, Russia would lose the means to influence such a decision. In consequence, a successful EaP could for Russia spell the effective dissolution of its sphere of influence in Eastern Europe and leave Russia with the choice of either adjusting to the European integration process or becoming isolated in Europe.

Thirdly, a successful transformation of post-Soviet countries would also be a direct political and ideological challenge. For Russia's leadership justifies the peculiarity of its own system, as different from the West, with its distinct values. But it also emphasizes the common historical and cultural bonds, including the Orthodox tradition, with its European neighbours in the post-Soviet space, in particular the Ukraine, to justify its claims for special interests and influence, and as a rationale for Eurasian as opposed to European integration in the region. In this respect, the very idea that European integration could succeed in the post-Soviet space, and with it a transformation based on the Western model, draws into question the distinctiveness of Russian values as well as the claim that Russia shares these values with the other post-Soviet countries in Europe.

Plus: political developments in the post-Soviet space can be taken as direct examples of what could happen in Russia, too. The Russian leadership must therefore have an interest in neither European integration nor political changes brought about through street protests like the Maidan succeeding. How much this motivation weighs for the Russian leadership, is difficult to measure. However, it is safe to say that a succeeding EaP would not only leave Russia largely isolated in Europe as a country but also isolated and challenged with respect to its political system.

Their intentions – not to enter into a conflict – as well as their values – which branded Russian interference illegitimate – caused EU leaders rather to dismiss Russian opposition than to prepare for it. As a consequence, it was one of the key weaknesses of the EaP that it was ill-equipped for the unavoidable competition and eventual conflict with Russia. It offered long-term development perspectives for the addressee countries. But Russia can dispense to their governments both considerable short-term benefits – such as reduced energy prices and loans – as well as short-term detriments – such as imposing trade sanctions, limiting access for migrant workers, negative campaigning of influential Russian media, inciting domestic opposition, raising tensions in separatist regions, and, finally, supporting armed insurgents, and intervention. Yet, while armed intervention didn't allow for a direct response other than political and economic sanctions, the EaP also offered little arsenal to counter most of the other measures Russia could take.

In conclusion, the conflict with Russia over the EaP was no accident, and it is likely to stay for years. In this conflict, Russia has opposed the EU's soft power with its own hard power instruments. That the EU lacked adequate responses, revealed an EU weakness, and demonstrated that without hard power to back it up, soft power remains limited. Moreover, Russia countered the EU's attractiveness with its own soft power instruments in the form of effective propaganda warfare – to which the EU cannot respond in kind with its liberal values. And this has been

all the more effective as the EU has been shaken by deep crises over the Euro and refugee inflows.

Nevertheless, Russia's actions have proved limited in effectiveness, too. Only in the case of Armenia, which was particularly vulnerable to pressure, did Russia manage to turn around a country from European to Eurasian integration. In the Ukraine, the attempt led to disaster since it provoked the Maidan and the overthrow of the government. The resulting confusion enabled the annexation of Crimea and separatist insurgencies in Donetsk and Lugansk, but would still amount to a strategic loss for Moscow if the rest of Ukraine consolidates on a pro-European course. In fact, it was where Russia used military force, as in Georgia and Ukraine, that societies rallied around a pro-Western orientation.

Therefore, the most consequential impact of Russia's opposition to the EaP was that it contributed to deadlocking transformational processes. In fact, Russia never prevented any reform process. Vested interests did that in the countries themselves, and often within the so-called "pro-European" camps, in particular in Moldova and Ukraine. But, firstly, Russia's opposition offered them an excuse for doing so without losing EU support, since it turned the continuation of European integration by EaP countries, even if only superficial, into a matter of EU prestige. Secondly, Moscow's actions, in particular through propaganda and the support for the build-up of pro-Eurasian opposition parties, polarized societies, in which European integration had previously enjoyed broad support, between Russia and the EU, in particular in Moldova today and the Ukraine before the Maidan.

This created an additional dilemma for reform forces. Not only did they need to push for reform against vested interests within the pro-European parties. Their paramount objective shifted from reforms towards maintaining power against an opposition that could be expected to fundamentally reverse course. And this further increased the veto power of the holders of vested interests; for after all, if pushed too much, they could change the balance in favour of the other camp by switching sides. And even where, like in the Ukraine, the escalation of conflict finally strengthened national unity, still the armed struggle has distracted and occupied the limited capability of the reform forces in governments, and, also allowed vested interests to obstruct reforms. The result is a race against time, since the EaP can only achieve sustainable success through real transformation, and since a lack of progress in conjunction with the prevalence of vested interests will sooner or later discredit and turn the tide against European integration, as already happened in Moldova.

Domestic Challenges for Transformation

With its instruments modelled largely on previous enlargement processes, an assumption underlying the ENP as well as the EaP was that transformation processes

in Eastern Europe would follow a similar logic to those in Central Eastern European countries. So far, experiences with countries in the post-Soviet space have refuted this assumption. Often, this failure has been attributed to the lack of the crucial incentive of the membership perspective. This explanation, however, falls short of the mark. This is not to say that the perspective would avail nothing. It can encourage reform forces and in particular it can refute one powerful argument of Russian anti-EU propaganda – which states that all efforts towards European integration are futile, anyway, because the EU would not let EaP countries join in the first place.

But the membership perspective would fail to address the key problem: the veto power of vested interests whose holders or representatives do not want crucial reforms, membership perspective or not. For them, the perspective is only wanted for one purpose: to strengthen their legitimacy and grip on power. But the perspective would not be an incentive for reforms, and nor would it take away their power to effectively obstruct them. In other words: the perspective would simply not alter the formula of power and interest that has limited change even under “pro-European” governments in particular in the Ukraine and Moldova.

It is not so much the lack of the membership perspective; it is the whole logic of the enlargement processes that is unsuitable for the post-Soviet space. This logic was based on the understanding that transformation would come with democratization, and that the EU would offer blueprints and assistance, but that the countries would do the reforms themselves – responsibility for which would rest solely with local elites. Yet, the precondition was that there was a broad consensus among elites for the substance as well as the direction of reforms on the one hand, and that reformers could marshal enough real power to implement crucial reforms on the other hand.

This consensus was of crucial importance. Firstly the difficulties of transformation during the enlargement process usually didn’t allow governments to keep popularity, in particular if they were pushing for bold reforms. Thus, it was more common for governments to lose than to win elections, so that the success of transformation ultimately depended on successive governments – and therefore also on the respective opposition – to continue reforms after an electoral victory. And, secondly, as broad as the consensus was among elites about reforms, those opposed to them couldn’t gather enough power for successful obstruction. Herein are the two key differences to the post-Soviet space. At first, reform forces need to act more carefully in view of democratic elections because the oppositional forces cannot be expected to continue but rather reverse course. And secondly, even or in particular in their own party or coalition they have to face vested interests with considerable veto power.

The reason behind this is that even besides the geopolitical polarization, the structural challenges for reform are far heavier in the post-Soviet space than they have been in Central Eastern Europe. It is not that the challenges in the post-Soviet

space are fundamentally different in nature. But they are far more pronounced, to the extent that they create veto powers that didn't exist in Central Eastern Europe. The reasons for this consist of a number of mutually reinforcing challenges.

The first, and perhaps most obvious problem, are oligarchic structures – meaning the control by or crucial influence of business people over economic assets, mass media, political parties and key state institutions excluded from political and economic competition. The economic structure underlying this is only partly or superficially that of a market economy but in large parts just a rent-seeking economy divided into monopolistic or oligopolistic structures. Intransparent ownership structures and offshore links can be used to conceal operations, including raider attacks, money laundering schemes and the massive bank frauds in the Republic of Moldova. The extent and intransparency of state enterprises as well as their possible privatization offer ample opportunities for those in power to tap into or channel financial flows, including for purposes of maintaining or extending political loyalties and control.

Political power has served as a tool for oligarchs to maintain and redistribute economic assets. One of the key instruments has been control over political parties or parts of them, usually through financial dependencies of party structures and relevant members. In Ukraine – which is large enough to maintain quite a number of competing oligarchs – major oligarchs have effectively had their own fractions within most parties; in smaller Moldova, in each of the two largest of the so-called pro-European parties which have governed since 2009, the Liberal Democratic (PLDM) and the Democratic Party (PDM), financial control was effectively monopolized by two businessmen respectively, Vlad Filat in the former case, and Vlad Plahotniuc, the only true oligarch in the country, in the latter.

Moreover, strict but only selectively enforced legislation on illegal party financing, anti-corruption and transparency, in conjunction with the deterring of donations has made it nearly impossible for opposition parties to finance themselves through contributions from the wider society. There is no established tradition of membership fees, bureaucratic procedures limit small donations, and in the event of larger donations the donor must expect retribution from government – in the form of investigations, prosecutions, or the loss of contracts for businesspeople or threats thereof. In Moldova, pro-Russian forces appear to be able to rely on foreign support, which the government seems reluctant to interfere with. But since any party financing from abroad is prohibited and the EU or its member states cannot support parties anyway, the pro-European parties now in opposition are all constrained by a lack of resources. One of the consequences is that any bottom-up party building is generally quite difficult in the post-Soviet space. Thus, even without directly manipulating the elections, oligarchs can effectively still manipulate the democratic process by limiting the choices voters have in the first place.

In addition, the voter's effective choice is further limited by the control, which oligarchs exert within different parties. In effect, holders of elected office

often follow loyalties, which are different or even contradictory to the preferences and promises for which they have been elected. In Ukraine, oligarchic sub-fractions within parliamentary parties have been instrumental in obstructing policies for which their respective parties were elected. The November 2014 election in Moldova was only superficially characterized as a geopolitical contest between pro-European and pro-Russian camps. While it resulted in a pro-European majority, a quite different majority was formed after the elections, crossing boundaries between both camps and in direct contradiction to the pledges of all involved parties before the election. The governmental crises in 2015 were largely just political theatre – a sequence of effectively failing attempts to justify the newly established majority to the Moldovan public and Western partners as a necessity forced upon coalition parties instead of the deliberate choice it actually was.

The mask finally fell in late autumn when large parts of both the Party of Communists (PCRM) and the PLDM fractions seceded to join the new majority dominated by the PDM, which then moved even to propose Plahotniuc as Prime Minister. Allegations by some MPs who refused to join the new majority point to the use of both bribery and blackmail in establishing it. That the generally pro-Romanian Liberal Party (PL) under their leader Mihai Ghimpu joined the majority after the local election of 2015 also indicates a decisive influence of Plahotniuc there; for although it provided the PL with access to resources, it was a near suicidal move. By joining the government the PL didn't gain any real leverage but plunged in the polls from 10% to just 2%.

Moreover, the split in the PCRM didn't appear as an hostile act, and it is quite possible that their remaining MPs serve as a reserve force for the government majority, kept separate just to preserve the structures and votes of PCRM for a future election; nor would it be surprising if Plahotniuc's control extended over some MPs of the Party of Socialists (PSRM) – which means he may have still considerably more votes to replace any group of MPs who dropped out of his majority. In effect, the PDM, which won 15% in the November 2014 elections, now dominates the national government based on a broad majority in parliament that no-one elected and which according to opinion polls has a less than 10% support rating⁴.

Control over the media reinforces control over parties in order to consolidate political power. The extent of really independent mass media is very limited in all post-Soviet countries. Mass media ownership is usually a political rather than an economic investment made or held not for financial return but to promote particular interests or parties, discredit opponents or withhold publicity from them in the first place. In Ukraine, at least the plurality of oligarchs is reflected in the ownership structure of mass media. In Moldova, however, the one remaining oligarch now controls the bulk of TV stations with national coverage⁵ and most of the advertising

⁴ *Barometrul de Opinie Publică, Institut de Politici Publice*, April 2016, <http://www.ipp.md>.

⁵ N. Gogu, *Who really rules the airwaves in Moldova?*, Open Democracy Russia and Beyond, March 28th, 2016, www.opendemocracy.net.

market impeding financing for independent media. This dominance over the media is used to promote the government and to either discredit or to largely exclude oppositional forces from media access at all. Left wing parties receive still support from Russian media. But the pro-European opposition has little access to mass media and found support in particular by a channel kept alive by a businessman who had been forced abroad over a conflict with Plahotniuc.

In turn, control over state authorities has been established as a means to redistribute and safeguard possession of economic assets but furthermore also to effectively overtake and privatize key institutions. In all post-Soviet countries, the weakness of state institutions in conjunction with strong top-down command structures, and inadequate salary schemes in conjunction with firmly established and systemic corruption, opened easy gateways for oligarchic influence. In Eastern Europe far more than in Central Eastern Europe the key task of transformation is essentially state and institution building, which has to happen in an environment where key political forces and authorities are controlled by vested interests.

The spoils systems, which came to characterize the administration of post-Soviet countries, also led to personnel, clan or clientelist loyalties largely prevailing over professional ones in public offices. In addition, low salaries in the public service made office holders susceptible or even needing extra income either by using the authority of their function to extract money or by accepting bribes or payments in exchange for political alignment. Thus, interests and dependencies outside of the duties and hierarchies of the public service emerged while the vulnerability of the affected officials to blackmailing increased. As a consequence, parallel structures of command, rewards and sanctions emerged in public authorities – overlaying or often superseding professional responsibilities and chains of command.

Key state institutions – in particular those carrying real power such as judicial, law enforcement and financial authorities – were effectively taken over by vested interests bypassing control by constitutional authorities in parliament and government. In the Ukraine this process has extended to both central authorities and the evolution of regional strongholds controlled by various oligarchs or financial political groups⁶. In smaller Moldova, it centred on national institutions. The process actually accelerated with the so-called pro-European coalitions since 2009, whose three protagonists agreed not only to distribute governmental positions among themselves but also control over key non-political institutions. Most notably, Filat took the tax and custom authorities, Ghimpu the National Bank, and Plahotniuc law enforcement, in particular the Prosecutor General.

The control that Plahotniuc appears to have consolidated over judicial and law enforcement institutions became the cornerstone of his grip on power⁷. A num-

⁶ B. Jarábik, M. Minakov, *Ukraine's Hybrid State*, April 22, 2016, Carnegie Endowment for International Peace, carnegieendowment.org.

⁷ K. Calus, *Moldova: from Oligarchic Pluralism to Plahotniuc's Hegemony*, OSW Commentary, April 11th, 2016, <http://www.osw.waw.pl>

ber of judgments indicate that his influence extends to nearly the whole of the judicial system, starting with the constitutional court which has issued a couple of critical – though legally quite questionable – decisions in his favour. These decisions included the banning of his chief opponent, Vlad Filat, from becoming Prime Minister again after the coalition crisis of 2013, directing the President in late 2015 to nominate the person proposed by a majority of MPs – which would be Plahotniuc himself – as Prime Minister (a decision the President did not adhere to)⁸; and the sudden introduction of direct presidential elections – by declaring as unconstitutional an amendment passed 16 years ago according to which parliament had elected the head of state ever since⁹ – which took away part of the public pressure on early parliamentary elections.

Another high profile example indicating political control over the judiciary is the removal of Renato Usatii and his party – whose high showing in the polls had become a threat to the ruling majority – from participating in the November 2014 elections. Under the political realities in Moldova, this move would have hardly been possible without the consent of Filat and Plahotniuc. Irrespective of the reason cited for his removal – party financing from abroad – the timing for once was clearly political, coming immediately after the expiry of the period before the election until which Usatii could have switched to running for another party. But more telling is another point: A failed attempt to remove Usatii would have resulted in a surge of votes for him from an infuriated electorate. The move itself therefore suggests that the decisions of the central election commission and the courts were known in advance; and thus were likely just delivered as ordered.

In particular criminal prosecutions or the threat thereof have been used to expand and consolidate power. The arrest of Filat – over his alleged involvement in the banking fraud – and the way it was staged, is an example of selective justice. At the same time, the owner of the banks in question, Ilan Shor, who was responsible for all their operations and whose confession provided the justification for Filat's prosecution, remains a free man. And the government's efforts in seriously investigating the fraud have so far remained questionable at best. The arrest of the former communist MP Grigory Petrenco after a demonstration in front of the Prosecutor General's office suggests a political background. So too does the conviction of former Finance Minister Veaceslav Negruta, a person with a solid reputation for integrity who had for a long time warned against the fraud in the banking system, over a dubious allegation of abuse of power in a case

⁸ V. Socor, *Plahotniuc's Power Base in Moldova: Allies and Instruments*, Eurasia Daily Monitor Vol. 13, 7, January 12th, 2016, <http://www.jamestown.org>.

⁹ M. Popșoi, *Controversial Ruling by Moldova's Constitutional Court Reintroduces Direct Presidential Elections*, Eurasia Daily Monitor, Vol. 13, 46, March 8, 2016, <http://www.jamestown.org>.

where his ministry paid compensation according to a court ruling which was later overturned by the supreme court¹⁰.

As a result of these examples, the sense of intimidation has grown among oppositional elites. Together with incentives like financial offers and assurances of impunity, threats of prosecutions and court proceedings seem to be directed at politicians and officials also on the local levels in order to encourage alignment with the government and the PDM. One rather high profile example is the removal from office of the mayor of Taraclia – who also happened to be a leader of the Bulgarian minority – over the alleged felling of some trees without permission¹¹. After the arrest of Filat the PLDM in particular complained about targeted attempts to get their local structures to switch allegiance.

The arrest of Filat finally put an end to the competition between him and Plahotniuc that dominated Moldovan politics since 2009. But it also put an end to all effective checks and balances of power. In effect, Plahotniuc not only took control of the ministries and authorities under the control of PLDM and Filat; other remaining key institutions also seem to have fallen into his fold. A particular case is the national bank which – like the responsible law enforcement agencies – took no action to stop the fraud in the Banca de Economii but in March 2015 froze shares of one bank and dismissed directors of a second, both of which are controlled by Veaceslav Platon¹², another shady businessman who happens to be in conflict with Plahotniuc. Said to be a billionaire, it is difficult to establish his real worth or the share of the GDP he effectively controls or redistributes, but it is certain that the financial resources and flows he controls marginalize the possibilities of his opponents into insignificance in comparison. In terms of control over politics, state institutions and economic resources Plahotniuc represents a possibly unprecedented degree of one oligarch's power over a country, challenged only by the near-universal disapproval of the population.

The term which came into common use for this state of affairs in Moldova is that of a “captured state”¹³. The description fits, but the reality will be difficult to reverse. For the dynamics of oligarchic control follow an intrinsic logic as the weakness of state institutions creates a dilemma even for oligarchs: if they don't take control, an opponent may do so in order to fight them. And if you relinquish control, the result may not be the establishment of independent institutions but just the takeover by another culprit who then uses his control against you. Thus,

¹⁰ M. Colun, *Sentence of Veaceslav Negruta condemned in the case of record-compensations, upheld by the Court of Appeal Chisinau*, Centrul de Investigații Jurnalistice, December 12th, 2015, anticoruptie.md

¹¹ P. Tapiola, *Citizens of Moldova deserve independent justice*, IPN, April 9th, 2016, <http://www.ipn.md>

¹² NBM Blocks 40% of MAIB Shares, Infotag, March 3rd, 2016, <http://www.infotag.md>

¹³ The term has even been taken up by the Secretary General of the Council of Europe: Thorbjorn Jagland, *Bring Moldova Back From the Brink*, New York Times, August 10th, 2015, <http://www.nytimes.com>.

the informal nature of the effective privatization of institutions under oligarchic control may be a greater challenge to the build-up of a liberal democracy than a direct authoritarian state. In the latter case the task is to change the way power is exercised, redefining the command structure within the state. In the former case, there is largely just a façade of a state, and no longer a clear command structure to start with. It would need to be rebuilt first, by eradicating all the parallel, informal and corrupted chains of control that hide behind the facade. Thus to liberate a captured state may actually prove to be more challenging than to liberalize an authoritarian one.

Underlying the vicious circle of weak institutions, systemic corruption, oligarchic control and state capture in large parts of post-Soviet space are two social factors. The first is that most post-Soviet countries lack a strong and self-affirming national identity. The consequence is that societies, instead of embarking on national projects, rather get easily polarized over politics. Besides the fact that the Rose Revolution, unlike the Orange Revolution in Ukraine or the April 2009 protests in Moldova, established a leadership determined, united, and powerful enough to bring change, the stronger national identity in Georgia may explain why Georgia's transformational successes has been an exception in the post-Soviet space.

The second factor is the extremely atomized societies in the post-Soviet space. Its most significant characteristic is the high level of interpersonal mistrust. Mistrust leads to high interaction costs and a low level or non-existence of organizational culture. Behind every organization or institution, any norm, contract or law, people easily suspect only a special interest and a hidden agenda. The investment into sufficient confidence building between individuals for effective collaboration and information sharing is accordingly very high. People rely far more on personal relations than on merits, with the consequence that the former indeed regularly play a far greater role in social advancement.

Social interests hardly ever organize themselves. A broader civil society – which in Western democracy bundles and promotes these interests in politics – is largely non-existent. Civil society in the post-Soviet space is usually limited to small NGOs, which operate on implementing projects predominantly financed by Western donors but which only form a thin layer without deep roots in their societies. The efficiency of governmental structures is also suffering from the same problems which are reflected in an often extreme top-down structure of decision making, a lack of delegation, information sharing, engagement and collaboration as well as planning and co-ordination capabilities. This, in turn, slows down and impedes the implementation of policies, even if the necessary political will for reforms exists, and eases obstruction. Finally, the high level of mistrust fuels rather paranoid sentiments, making people and societies more receptive to misinformation and adding to their difficulties to distinguish between rumour and reality. Convincing the electorate of any policy is thus more difficult than

obstructing by spreading confusion. This is why democratic government in the post-Soviet space has not been a driving force for reform but often fallen prey or simply been instrumentalized for manipulations in the service of vested interests.

Political Developments, Transformation, and European Integration in Moldova

Although Georgia achieved more progress with domestic reforms and Ukraine started negotiating an association agreement with the EU earlier, Moldova came to be called the success story of the EaP before the November 2014 election. A changing political context in both the other countries – reform backlashes in Georgia after the 2012 elections, first the Yanukovich government and then the internal conflicts in Ukraine – contributed to this perception, as did the interest of the EU in presenting at least one clear cut success story in the EaP. Moldova's size and proximity also added to a greater readiness within the EU to consider the country a candidate for faster integration. But in its relations with the EU Moldova also made swifter progress. Though the negotiations for Moldova's association agreement commenced later, they nevertheless progressed more quickly. Moldova was also the only country to gain visa-free travel to the Schengen area by implementing the requirements agreed with Brussels.

Between 2009 and 2014 relations between Moldova, its Western partners and in particular the EU and its member states deepened considerably. This was reflected by an intense shuttle diplomacy which saw many Western leaders, including US Vice President Biden, German Chancellor Merkel and Polish Prime Minister Tusk as well as the Presidents of the European Council and the European Commission pay visits to Chisinau. In turn Moldovan Prime Ministers were received by practically every Western leader starting with the American and the French Presidents as well as the British and Italian Prime Ministers. Particular close relations developed between Chisinau and Berlin which, together with Russian president Medvedev, initiated the Meseberg Initiative to resolve the Transnistria conflict and which after Brussels and Bucharest became the most frequented destination for visits by Moldovan government representatives, with the German government one of the strongest advocates of Moldova in the EU short of promoting a membership perspective. All this expressed support, but also trust and hope in a European future for Moldova.

In fact, with respect to crucial domestic reforms the so-called success story of Moldova was indeed rather a hope for the future than a reflection of real development. All crucial reform areas – rule of law, the building of functioning and independent institutions, fighting corruption, and, in essence, restricting oligarchic control over the state and the economy – saw little progress, and even backward steps were registered since the “pro-European coalitions” first came to power in 2009.

Since 2009, coalition governments in Moldova have been dominated by a double conflict: an open one between the two pre-eminent leaders of coalition parties, Filat and Plahotniuc, and a less visible struggle between reformers and vested interests. Accordingly, the constellations within political parties were as important for the country's development as the competition both between coalition parties and between coalition and opposition parties. In terms of reform versus vested interests, the pro-European parties contained both the best and the worst characters in Moldovan politics; yet it was the latter who wielded the greater determination and leverage.

Between 2009 and 2013 Moldovan politics were hampered by a constitutional crisis caused by the inability of parliament to elect a new president with the required 3/5th majority which led to the early elections in 2010 and were only overcome with the election of President Timofti in 2012, and a number of coalition crises sparked by clashes between Filat and Plahotniuc. The last and deepest of this crises, which lasted from March to June 2013, resulted in a defeat of Vlad Filat who was replaced by foreign minister Iurie Leanca as Prime Minister.

The following one and a half years of the Leanca premiership proved to be the time during which collaboration within the government worked best. It restored both the confidence of the public and of Western partners in the "pro-European coalition", and saw a number of landmarks in the advancement of EU-Moldova relations, including the initialling, signing, and ratification of the Association Agreement as well as the introduction of visa-free travel for Moldovan citizens into the Schengen area. But the Leanca government also operated almost constantly in a kind of a crisis mood, seeking to repair the deep loss of credibility caused by the preceding infighting in the coalition, to maintain stability in a society increasingly polarized over geopolitical preferences, to defuse resulting tensions with the Gagauz autonomy and other minorities, to address the economic damages caused by the wine embargo and trade embargos imposed by Russia after the initialling and signing of the Association Agreement respectively, and finally by trying to resolve the fraud in the banking system¹⁴. In effect, the Leanca government was also rather a wager on the future. It did develop plans for substantial reforms with a considerable involvement of EU partners, but it failed to push through much progress while in office.

The aftermath of the November 2014 elections proved to be a turning point in the rapprochement between the EU and Moldova, ending the latter's reputation of a success story of the EaP. The first of two key reasons for this was the extent of the fraud in the banking system that came to light, and the apparent unwillingness of the subsequent governments to seriously investigate or prosecute those responsible. The exact amount of money lost has still not been established, but it

¹⁴ V. Kulminski, M. Sieg, *Moldova at a Crossroads: Why an Association Agreement with the EU Matters More than Ever*, DGAPkompact, May 2014, <https://dgap.org>.

is estimated at around \$1 billion – a staggering sum, amounting to more than 15% of the country's official GDP, that directly hurt public finances since the government bailed out the banks shortly before the election.

Yet the only person seriously prosecuted for the fraud was Filat – and his arrest was too clearly a political move, staged to scapegoat him while also removing him as a political leader – and motivated by a sudden confession by Ilan Shor, the former chairman of the Banca di Economii, the biggest of the three failing banks, who blamed Filat for having forced him to give him bribes of \$250m. Shor, on the other hand, who had orchestrated the operations of the three banks, and actually owned through a number of middleman large shares in them, has never been prosecuted but allowed to stand for – and be elected to – a mayorship in the local elections.

Directly after the November 2014 elections, Leanca as acting prime minister instigated an investigation by a specialized international cooperation. However, this investigation has so far not gone beyond its first – scoping – phase and its findings have remained dependent on the information provided by the national bank¹⁵. The crucial second phase – which would also have verified this information – only commenced after considerable international pressure, in late 2015. The long term passivity of the national bank as well as of the law enforcement authorities – despite the fact that the abuses in the banks, if not necessary their full extent, were known to them long before November 2014 – implicates other powerful actors besides Filat, as he wasn't known to control either of these institutions. While the bailing out of the affected banks put a strain on public finances, the EU reacted by suspending budget support and made its continuation conditional on a serious investigation into the banking fraud and an agreement with the IMF on stabilizing the financial situation¹⁶.

The second reason for a cooling of EU-Moldova relations was that the way in which the new government was formed after the elections cast serious doubt on the seriousness of its commitments to reforms and European integration. Though overshadowed by incidents such as the removal of Renato Usatii or the insertion of a clone communist party on the ballots, the election again produced a majority for the “pro-European” parties. Nevertheless, after more than two month of negotiations a minority government between the PLDM and the PDM was formed, propped up by the Party of Communists. It was presented as without alternative due to the alleged intransigence of PL's leader Mihai Ghimpu.

In reality the negotiations had been merely a charade. They were exposed as such when Ghimpu consented to a compromise brokered by Leanca and mediators from EU partner parties forcing the PLDM and PDM leaders to openly reject a coa-

¹⁵ Despite the contracted company's (Kroll) requirement of confidentiality, the report has been published by Speaker of Parliament Candu, <http://candu.md/opinii/raportul-kroll>.

¹⁶ The most recent conclusions of the Council of the EU: Council Conclusions on the Republic of Moldova, February 15th, 2016, <http://www.consilium.europa.eu>.

lition with the PL themselves. The new government, a “minority” in name only, was in fact based on the majority of their choice, on Filat’s interest in getting rid of Leanca as a potential rival within the PLDM – who couldn’t consent to the collaboration with the PCRM – and on Plahotniuc’s interest in building a new majority that would weaken the position of the PLDM and finally make Filat redundant. The conduct of the subsequent governments also suggests that both men, Filat and Plahotniuc, also shared the common interest to prevent rather than to promote serious reforms and investigations.

The following crises leading to the resignation of Prime Minister Gaburici after the local elections and once again to the dismissal of the Strelez government in autumn were essentially only variations on the same theme; fuelled on the one hand by the need to react to public dissatisfaction and growing protest, and on the other by Plahotniuc’s efforts to extend his own control at the expense of the PLDM which finally culminated in the arrest of Vlad Filat. The following re-modelling of the parliamentary majority brought about by splitting the PCRM and PLDM parliamentary groups finally consolidated Plahotniuc’s position as the sole remaining leader.

Although President Timofti denied him the premiership, with the appointment of Pavel Filip as the new Prime Minister, and Adrian Candu remaining Speaker of Parliament, the two top positions in the new “coalition” were now held by PDM representatives and close Plahotniuc confidants – indicating that all other parties in the new majority were at best junior partners. However, the creation of the government, with a majority that defied the election results, lacked democratic legitimacy, and faced considerable public protests, led to a scaling back of Moldova’s relations with the EU and its member states, with European leaders avoiding visits to Chisinau, and representatives of the Moldovan government usually not receiving high level invitations, except for routine meetings in Brussels.

Nevertheless, the fact that the Moldovan governments continued to associate themselves with European integration also further weakened public support for it. When the “pro-European” coalition was first formed in 2009, European integration, being promoted by all major parties, enjoyed broad support among the population. Thereafter, increasing Russian rejection, propagated by negative coverage in Russian media, and the PCRM following suit towards an anti-EU stance, turned European integration into a key issue dividing government and opposition, with its approval and disapproval ratings now following the public support or lack thereof of the coalition parties. Despite a drop following the coalition crisis of 2013, a small majority was still supporting European integration as opposed to Eurasian integration before the November 2014 elections.

With the formation of the new government in February 2015, however, support ratings for European integration plummeted together with its approval ratings. Since then support for European integration in Moldova has been encour-

aged rather by an increasingly critical stance of the EU towards the coalition's reform efforts and the suspension of financial assistance, than by any collaboration or support for the government. In Moldova today European or Eurasian integration stands less for a geopolitical choice than for different development models. The proponents of both camps are largely united in their disapproval of the government and the corruption it stands for. Yet the pro-Russian camp places their hope rather on an authoritarian solution, while the pro-European camp favours an alternative based on democracy and the rule of law.

As a consequence of the crises and manoeuvrings before and after the November 2014 elections nearly all the parties which shaped the political landscape of Moldova since 2009 became so deeply discredited that the whole party system finds itself in a state of upheaval and new formation. This process started on the left wing, when the PCRM since the beginning of 2014 began to soften its stance on European integration, which opened parts of the electorate heavily influenced by Russian media to a takeover by more radical and pro-Russian parties. Thus, in November, the electoral share of the PCRM more than halved from 39% to 17%. Furthermore, in summer of 2014 PCRM Chairman Voronin expelled the more radical elements of the party, which also happened to be its political and ideological masterminds. This act was an early indication of the alignment and effective takeover of the PCRM by Plahotniuc which first materialized in the readiness of the PCRM to support the minority coalition formed in February 2015. Since this move also contradicted former promises, the PCRM's vote halved again in the local elections of 2015 and all following polls. Thus on the left wing, the position of the PCRM has been largely overtaken by two new pro-Russian parties, the PSRM and Renato Usatii (Patria and Partidul Nostru).

On the centre-right, the banking crisis in conjunction with the dubious backroom deals resulting in the formation of consecutive governments largely discredited the established "pro-European parties". In the local election of 2015 the strength of their respective local structures – as opposed to their competitors which possessed very few thereof – still helped the coalition of PLDM and PDM to avoid a disaster. Yet, after the arrest of Vlad Filat and the subsequent split of the parliamentary group, support for PLDM dropped in all following polls to three percent at maximum. That the PL joined the government after the local elections caused their ratings to plummet to 2 percent. PDM slumped in the polls too, but the resources of Plahotniuc will ensure its survival.

The pro-European (or pro-liberal reform) electorate switched almost completely towards newly emerging opposition parties. At first, former prime minister Leanca formed a new party, the European People's Party of Moldova (PPEM). PPEM initially did well in the polls but due to the moderate course it took lost ground to two other projects which now dominate the pro-European electorate with their clearer oppositional stance. The first is a still emerging party (Party for Action and Solidarity – PAS) led by former education minister Maia Sandu, known

for her strong reform record in government and the tough conditions she put forward when unsuccessfully proposed by PLDM to succeed Gaburici as Prime Minister in the Summer of 2015. The second is a party which developed out of the civil society platform for dignity and truth (abbreviated in Romanian as DA) that started to organize the mass protests against the governments which have continued since April 2015. Together PAS and DA poll at around 20–25%, and together with PPEM and the remainder of PLDM at 30 percent¹⁷. Their overall numbers would make them a serious competitor to both the government and the pro-Russian parties, yet for the moment the new pro-European parties suffer from fragmentation and a lack of resources.

In effect, Moldova has a government claiming to continue and safeguard the European integration of Moldova against the pro-Russian parties while large parts of the pro-European electorate are just as bitterly opposed to it as pro-Russian voters. In fact, the protests which were started by the pro-European opposition, were later joined by PSRM and in particular Usatii, too – which share the key demand for early parliamentary elections. Because giving in to this demand would mean the loss of the existing parliamentary majority and thus threaten to considerably weaken his power, Plahotniuc has so far followed three approaches against the protests. The first was to play for time, calculating that over time resignation (and emigration) would sound their death-knell.

However, the risk remained that increasing anger and desperation among smaller groups of protesters could lead to violent escalation – which could finally destroy all legitimacy of the government at home and abroad. Thus the direct election of the president was, secondly, reintroduced via the constitutional court as a concession which at least partly changed the focus of political actors from the demand for parliamentary elections towards preparations for the presidential elections. Yet, as long as the parliamentary majority remains untouched, the president won't wield much power anyway. And it would be reasonable to expect that underlying the decision for a direct presidential election is a deal with the pro-Russian leader of the PSRM, Igor Dodon – as the likely winner of that election. After all, Dodon doesn't appear to have much interest in an early parliamentary election which at any time soon would see his rival Usatii likely to join parliament at equal strength with him; and the age conditions set by the constitutional court deliberately ruled out Usatii as a possible contender for the presidential election.

Finally, and thirdly, deterrence has been reinforced against the remaining but weakened protest movement. The most recent protests of April 24th were confronted by a massive and intimidating presence of security forces, protesters from outside of and within Chisinau were prevented from reaching the demonstrations, and after claims were made that stones were thrown against Plahotniuc's business

¹⁷ Barometrul de Opinie Publică, Institut de Politici Publice, April 2016, <http://www.ipp.md>.

headquarters, the police chief threatened the organizers with long jail sentences for causing public unrest¹⁸.

Besides the protests the dire financial situation – caused by the banking fraud and the reduced support by foreign donors in consequence – could threaten the consolidation of the government. Although the government has already cut public investment by a staggering 70 percent, it is struggling to borrow the money to refinance the remaining budget deficit necessary to continue paying wages and pensions¹⁹. To lessen the strain on the budget a deal with the IMF would be needed – which would improve the credit of the government and on which donors like the EU have made a resumption of their support conditional. However, continuous delays of the negotiations indicates the government's unwillingness to meet IMF and other donors' conditions. It remains an open question whether the government hopes to manage without foreign support or whether it is gambling – by calculating that some Western donors – the EU, the US or Romania – would give in and resume support in order to prevent instability or a resulting takeover by pro-Russian forces.

However, if the government can overcome these immediate challenges, it can capitalize on some advantages. The arrest of Vlad Filat and the parliamentary majority left Plahotniuc as a virtual though unofficial “paramount leader”, effectively removing competing powers as well as checks and balances. That means that the management of government can be streamlined, and far less considerations need to be taken for vested interests outside of Plahotniuc's own structures. The elimination of competing interests allows for a reduction of petty corruption and tax evasion, even without any serious reform. The existing system can be managed far more efficiently, so that a stabilization of the financial and social situation could be possible.

The key question remains whether the new government will make good on its promise to deliver far reaching reforms. Certainly its majority provides it with the power to do so. It is too early for a final judgement. However, there must be doubts. The same majority has essentially been in place since November 2014; and if serious reforms had been wanted Moldova could have been spared all the governmental crises during 2015. Serious reforms, in particular in the crucial areas of rule of law and fighting corruption, would necessarily dismantle Plahotniuc's system of power; and this could likely also create a security dilemma for him as well as threaten the interests of a considerable number of dependent loyalists.

The government will strive to give an impression of reforms, but it will be difficult to distinguish the facade from the reality. The extent of Plahotniuc's

¹⁸ V. Călugăreanu, *Moldova a Intrat în Faza unei Dictaturi Nedecarate*, Deutsche Welle, April 25th, 2016, <http://www.dw.com>.

¹⁹ J. Radeke, *Strained Fiscal Situation and Need for an IMF Programme*, GET Moldova Newsletter No. 32, December 2015, <http://www.get-moldau.de>.

control and the parallel threads through which it can likely be exercised, probably allows for some far reaching legislative and institutional reforms without real change, since their implementation can be limited through dependencies of the personnel involved. The extent of his leverage over legislative, executive and judicative branches of government will also allow him to carry out a number of individual reform measures which may actually be sensitive in themselves but which remain pocket reforms – not really tackling corrupt machinations, since their respective impact could be either checked or bypassed by other levers or schemes within the formal and informal system of power.

Yet, the informal nature of this system of control also creates a challenge. It relies essentially on opportunism and intimidation and thus on the belief that the person in charge will maintain the power to deal out both favours and punishments. If this belief were challenged by a crisis, a collapse of the control over the political system may follow. In the longer run, the current disapproval ratings could create such a challenge, in particular as the next elections approaches. It is therefore also possible that the unsustainability of the existing system of power in Moldova leads to a vicious circle where disapproval rating leads to more control and repression which in turn add to public resentment.

For the EU this situation creates a multiple dilemma. In the short run, the EU is interested in maintaining a minimum of stability and, at least officially, a pro-European orientation of Moldova – also in view of the repercussions that developments could otherwise have on Ukraine. The EU's interest as well as the framework of relations created by the Association Agreement requires the EU to work closely with the government. Yet at the same time, the supporters of European integration within Moldovan society are now largely and bitterly in opposition; and in the long run European integration cannot be maintained in Moldova without winning back popular support.

But while disapproval of the government suggests that winning back this support depends on the strength of the pro-European opposition, the government must have an interest in presenting itself as the only true guarantor of both stability and a pro-European course – for which it may also be interested in keeping the pro-European opposition weak and fragmented. Due to the high disapproval ratings of the government, the low likelihood that the current majority could be returned in free elections, and given the vested interests at stake, neither a reinforcement of repression nor a power-sharing arrangement of the current leadership with pro-Russian forces at the expense of European integration can be ruled out for the future. Thus, while the current government might promise to keep the country on its European path for the time being, it may in the longer run and with increasing certainty present only the alternatives of a government which is either more undemocratic or pro-Russian.

Conclusions: How to Review and Develop the EaP

The limited successes of the EaP requires a fundamental review both of the interests and instruments involved. As for the interests, the EU has to balance two different ones. One is geopolitical, to prevail as much as possible in the conflict that has emerged with Russia in the post-Soviet space, with a maximum goal of European integration succeeding and a minimum goal of preventing Moscow from submitting the region under its own control, including by integration into the Eurasian Union. The second interest is transformational, to ensure security and stability through development within the countries of the post-Soviet space. Ideally, both interests would go hand in hand, whereby the transformation of post-Soviet countries into liberal democracies would also firmly include them in the Western world.

However, past experience suggests that with the existing framework and instruments of the EaP neither the geopolitical interests nor the transformational goals may be achieved. They may even be contradictory, in particular in the short and the long run; since short-term geopolitical interests prompt the EU to support governments despite poor reform records and instead of pushing for reforms stronger; and this, in turn, provides actors which may simply claim to be pro-European ample opportunities for abusing and framing the EU. In the long run, this may not only result in a lack of progress, but also associate the EU with corrupt actors and discredit European integration. Under the realities of the post-Soviet space, a policy whose most immediate goal is to prevent pro-Russian forces from getting into power will be exploited and self-defeating.

In fact, a rapprochement of countries in the post-Soviet space with the EU can only be sustainable if transformational progress can be achieved far beyond what has been registered in particular in the Ukraine and Moldova so far. The disparity between objectives and reality in the EaP suggest for the EU a choice between reducing the goals and reinforcing the means. In the first case this choice would call for a realistic adjustment towards the minimum geopolitical goal. Such a scenario would focus on an arrangement with Moscow, aiming to neutralize the Ukraine and Moldova between Russia and the EU. Recognizing the deficiencies of the governments in question to live up to their European commitments, the EU would renegotiate and downgrade the association agreements, largely excluding the political parts and taking out the deep and comprehensive aspects from the free trade zone. In effect the countries may benefit from simple free trade agreements with Russia and the EU which, in turn, would preclude their integration into the Eurasian Union.

Such a change of policy, however, would not only meet the problem that it could hardly find a consensus within the EU, since it would be widely understood both as a retreat by the EU and a betrayal of its values: a surrendering of solidarity with societies in post-Soviet Europe held captive by Russian interference and by the veto power of vested interests. It would also fail to address the risks which may

emanate from the lack of transformation within post-Soviet countries. The socio-economic situation in particular in Moldova and Ukraine is anything but sustainable, too. Their societies suffer from massive emigration and aging, losing young, skilled and well educated people and increasing the share of dependents. This also strengthens clientelist mentalities within the society which can be expected to erode support for liberal reforms in the electorate and further strengthens the possibilities to manipulate democratic processes in the future. In conjunction with systemic corruption, the effective capture and oligarchic control over authorities undermine the legitimacy of the state and can lead to state failure or disintegration. It has already eased the takeover of power by separatists in Eastern Ukraine; and in the worst case Russia would only need to pick up the fragments piece by piece.

The rent-seeking and oligarchic structure of the economy neither attracts nor generates much investment, which will also rather reduce the competitiveness of the products and increase dependence on finance from abroad, in the form of remittances, loans or international assistance – none of which may be sustainable; as emigrants will integrate into their countries of destination and stop sending money back when there are no close relatives left, and a lack of progress can also impede access to foreign sources of finance. This raises a key question: which business models can flourish in these circumstances? There is a risk that the result can be a habitat for the evolution not of legal and competitive activities but of illegal ones such as all sorts of trafficking and other forms of organized crime. In the worst case scenario the social and economic decline of societies and the capture and disintegration of states in the post-Soviet space can create more direct threats to regional stability and the security of the EU than the geopolitical ambitions of Russia in Eastern Europe. And threats emanating from non state actors have become more difficult to manage – and will remain so – than threats coming from other states.

In order to deal with this challenge, however, the EU would need to adjust the instruments of the EaP. Incentives and support for reforms are not enough to make transformation really work. This is not because post-Soviet societies are generally less supportive of reforms, but their political and economic systems generate so much structural resistance that it is questionable whether the reform forces in the countries will be able to achieve real change on their own. In its current design, the EaP offers long-term benefits to societies but simply runs against vested interests with far reaching veto powers enabling them to obstruct reforms from within. One task EU policies and instruments must therefore be directed at is swaying the balance of power towards reform forces. This would require the EU to accept joint responsibility for the reforms and to employ targeted pressure – meaning that if governments failed to do so the EU should be ready to demand not only general reform goals but also specific reforms and to reinforce their implementation by employing missions to participate directly.

The justification for this approach rests in the commitments the countries have taken in their respective agreements with the EU and in the possibility of

both sides to withdraw from them should these commitments not be met. Vested interests would still object to reforms, and their holders will invoke, implicitly or explicitly, the threat of a Russian takeover should the EU withdraw support. But they too are interested in presenting themselves as pro-European and need Western development partners and in particular the EU for two reasons: financial support and political legitimacy. The Maidan has demonstrated the hopes that parts of the societies still place in European integration, and what must be expected if that hope is betrayed. In Georgia, Moldova and Ukraine, a disengagement from European integration would need to be managed gradually and slowly, while a lack of tangible progress works to discredit hopes placed in the EU. This the EU should not allow, but instead confront governments directly with concrete choices.

The precondition for all other progress to happen in post-Soviet countries is state building. EU instruments would need to aim in particular at the functioning and independence – from political actors, oligarchic control and corrupted interests – of the institutions ensuring the rule of law: the judiciary, the law enforcement authorities, and key regulatory bodies. They also would need to take effect at all stages of reform in which they otherwise could be frustrated: their design, its implementation and the selection of key personnel. To develop the necessary concepts, different methods can be used. First, there is no need to reinvent the wheel, and solutions that worked in other countries could often simply be transferred; the principal obstacle is usually just the lack of political will. For the EU it requires a mechanism to identify and select possible proposals. In Moldova, for example, the EU has recently carried out a peer review process in the judiciary – whereby leading representatives of judicial authorities of EU states analyze problems and suggest solutions.

In this effort it would be crucial to focus on reforms that can be game-changer reforms – and to avoid becoming sidetracked by pocket reforms whose effects can be circumvented by corruption and vested interests. An example for such a game-changer reform can be the establishment of an anti-corruption authority like the Romanian anti-corruption directorate (DNA): The creation of one authority responsible for all charges of high-level corruption, which has the necessary powers and capabilities to directly conduct and control the whole process from investigation to prosecution without the need to rely on the co-operation of any other authority, and with a strong independent position for the institution as well as for the prosecutors involved. The result would be an institution strong enough that even the most powerful oligarch could not be sure to control it nor to be able to bypass or block its proceedings.

In the implementation stage, in particular more human resources and stronger mandates would be needed. Existing instruments like the EU high level advisory missions lack manpower and leverage, as individual advisors can be sidelined and depend in their effectiveness on those advised. Stronger missions, however, call for a combination of the instruments and resources of the European Foreign and Secu-

rity Policy with the EaP. One such example is the EU advisory mission deployed in Ukraine since December 2014 to assist in the reform of the civilian security sector.

In Moldova, one of the instruments developed by the Leanca government but not implemented due to his replacement as Prime Minister was an EU rule of law mission, whereby 60–70 judges and prosecutors from EU states would have been deployed for a couple of years in the major courts and prosecutors' offices to monitor proceedings and support judicial reform implementation on the ground. A central mission headquarters was to be tasked to report on progress and shortcomings and to elaborate with the relevant constitutional institutions of government and parliament the reform measures required to overcome problems. Such a mission should have provided the EU with the possibility to apply reform pressure on all levels of the judicial system, to support decent and reform-minded elements within the system, and to obtain both the intelligence and the leverage to push for crucial and specific decisions – without assuming an immediate executive role.

A direct sharing of executive functions would still remain a red line for the EU as well as for the partner countries due to sovereignty concerns. Yet, at the same time the deployment of EU personnel to key institutions could strengthen implementation capacities and help neutralize them from political influence and informal structures of control. The Ukraine has provided a model for employing foreigners in governmental positions by granting them Ukrainian citizenship, and in Moldova the Leanca government also planned to pick up this example by employing independent international professionals in key institutions. Within such a scheme, EU assistance could still be needed to identify suitable personnel as well as to financially support their employment.

The best reform concept for any state institution can only succeed – or be frustrated – through the selection of personnel. This problem can be addressed in two ways. The first is to raise payments for positions of responsibility in ministries, central agencies, the judiciary, and regulatory bodies by providing incomes comparable to those in the private sector and enabling officials to stay financially independent. Though raising pay scales will not reduce corruption in itself, it is a precondition for doing so. Since the overall number of relevant positions is not very high – perhaps 2–3000 in the Republic of Moldova – the financial requirement – around €20–30 m in the same case – would not be unbearable. The EU could both push and ease this by offering compensating budget support in a regressive form, by paying for instance 80 percent in the first year, 60 in the second, 40 in the third and so on. In return the EU can request the application of high professional standards for the selection and promotion of the public servants affected, with EU officials being admitted to monitor procedures.

The second requirement would be to ensure the selection of an independent and competent leadership for key law enforcement and regulatory bodies such as the prosecutor general's offices or the national banks. One of the problems in this respect is that trust in the respective national institutions is so low that most inde-

pendent candidates would likely not even apply in a competition organized just on the national level. Another concept emanating from the Leanca government in Moldova was therefore to have the EU participate jointly in selection procedures. In this case it would likely not matter much, if EU representatives for reasons of sovereignty only cast consultative votes in the process; for outvoting their advice would already cause considerable political damage. Thus, EU participation would decrease considerably the possibilities of rigging procedures.

So far, the EU has been reluctant to accept co-responsibility for the transformation of other countries. And not without reason; for there are risks involved: the risk that the EU would just add more legitimacy to corrupt governments and bear the blame in case of failure; and the risk that stronger EU involvement would prompt local elites to rely on the EU to fix their problems instead of striving to do so themselves. However, the risk of failure itself will be higher if resistance to reforms cannot be overcome in EaP countries. One challenge remains: By themselves neither the EU from abroad nor probably the reform forces among local elites can ensure that transformation prevails in the post-Soviet space. One precondition for a successful EaP is therefore, too, the forging of effective alliances with reform forces in EaP countries leading to concerted and targeted action against resistance by vested interests.

Transformacja i geopolityka w przestrzeni poradzieckiej: wyzwania dla Partnerstwa Wschodniego na przykładzie Mołdowy

Partnerstwo Wschodnie (PW) UE stoi przed dwoma wyzwaniami: po pierwsze, zaprojektowane raczej do rywalizacji w sferze miękkiej, a nie twardej siły, jest źle przygotowane do geopolitycznego konfliktu z Rosją, który eskaluje w przestrzeni postsowieckiej. Po drugie, ukształtowane podług logiki zmiany transformacyjnej w Europie Środkowo-Wschodniej w kontekście poszerzenia UE, PW oferowało wprowadzić wsparcie dla reform, ale było zależne od chęci i zdolności miejscowych elit do ich wdrożenia. Transformacja w krajach PW w dużym stopniu nie powiodła się z powodu wewnętrznego oporu stawianego przez siły dysponujące prawem weta w żywotnych interesach, nierzadko w łonie tak zwanych partii proeuropejskich. W konsekwencji w UE powstał dylemat. W krótkim czasie rywalizacja geopolityczna sugerowałaby, że UE powinna wspierać rządy w krajach PW, mając na uwadze ich wybór geopolityczny, a nie postępy reform, przeto osłabiając agendę transformacyjną PW. Jednakże w długim czasie PW nie może odnieść sukcesu bez wypełnienia agendy transformacyjnej. W żadnym innym europejskim kraju ten dylemat nie stał się tak bardzo oczywisty jak w Mołdowie. Wymaga on fundamentalnego przeglądu interesów i zaangażowanych instrumentów. Udany postęp PW wymaga ze strony UE zastosowania i nasilenia presji na rzecz konkretnych reform: przyznania priorytetu wymaganiom transformacyjnym, a nie geopolitycznym preferencjom, akceptacji współodpowiedzialności za reformy – zamiast poprzestawania jedynie na roli wspierającej, a także rozwinięcia instrumentów ukierunkowanych na bardziej bezpośrednie zaangażowanie we właściwą implementację reform.

Słowa kluczowe: Partnerstwo Wschodnie, Mołdowa, transformacja w Europie Wschodniej, geopolityka w przestrzeni poradzieckiej

Ihor Hurak

**RELACJE POLSKI I UKRAINY 2010–2015
– UKRAIŃSKI PUNKT WIDZENIA**

Przełom pierwszej i drugiej dekady XXI w. był dość trudnym okresem dla stosunków polsko-ukraińskich. Na Ukrainie skończyła się kadencja prezydenta Wiktora Juszczenki, podczas której międzypaństwowy dialog na najwyższym szczeblu charakteryzował się dużą intensywnością. Jednak pomimo ścisłej współpracy między Wiktorem Juszczenką a Lechem Kaczyńskim, w trakcie ich prezydentur nie udało się osiągnąć akceptowanej dla obu stron formuły porozumienia w trudnych kwestiach wspólnej historii narodów polskiego i ukraińskiego. W lipcu 2009 r. Sejm Rzeczypospolitej Polskiej przyjął uchwałę poświęconą pamięci Polaków z Wołynia i Galicji Wschodniej, uznając, że antypolska akcja ukraińskiego podziemia 1943–1944 lat miała charakter czystki etnicznej i znamiona ludobójstwa. Przyjętą deklarację negatywnie oceniono na Ukrainie, zwłaszcza w jej zachodniej części. W styczniu następnego roku, przed odejściem z urzędu, ukraiński prezydent nadał przywódcy Organizacji Ukraińskich Nacjonalistów Stepanowi Banderze tytuł Bohatera Ukrainy¹. Dekret Juszczenki wywołał krytykę w Warszawie. Prezydent Kaczyński na początku lutego oświadczył, że to nadanie „skierowane przeciwko procesowi dialogu historycznego i pojednania” pomiędzy Polską a Ukrainą².

¹ *Obszar WNP: w stronę nowego ładu*, „Rocznik Strategiczny” 2009/2010, t. 15, s. 222; *Львівське обласне громадське об'єднання «Українська альтернатива»*: Заява щодо антиукраїнських проявів у офіційній політиці Польщі, <http://maidan.org.ua/static/lvivmai/1249934542.html> [dostęp: 10.08.2009].

² *Президент Польщі засудив Ющенка за героїзацію Бандери*, <http://tsn.ua/ukrayina/prezident-polshchi-zasudiv-yushchenka-za-geroyizatsiyu-banderi.html?page=4> [dostęp: 4.02.2010].

Liczne kontrowersje towarzyszyły stosunkom polsko-ukraińskim w czasach prezydentury następcy Juszczeki – Wiktora Janukowycza. Jego wybór na prezydenta Ukrainy wskazywał, że relacje pomiędzy Kijowem a Warszawą mogą zmienić się na gorsze. Janukowycz zarówno przez ukraińskich, jak i zagranicznych ekspertów uznawany był za polityka prorosyjskiego. Deklarował rezygnację z euroatlantyckich dążeń państwa ukraińskiego, w trakcie agitacji przedwyborczej zapowiadał, że zostawi na Krymie rosyjską Flotę Czarnomorską, obiecywał też odnowienie „przyjaznych i wzajemnie korzystnych stosunków z Rosją, państwami WNP”, czyli jednoznacznie wskazywał na swoje priorytety w polityce zewnętrznej³.

W tym samym czasie kierownictwo Federacji Rosyjskiej demonstrowało podobne zamiary. Jeszcze w sierpniu 2009 r. prezydent FR Dmitrij Miedwiediew w „Posłaniu do Prezydenta Ukrainy Wiktora Juszczeki” informował, że „w Rosji spodziewają się, że nowe kierownictwo polityczne Ukrainy będzie gotowe do wybudowania pomiędzy naszymi państwami takich relacji, które będą rzeczywiście odpowiadać aspiracjom naszych narodów, interesom wzmocnienia bezpieczeństwa europejskiego”⁴. Przed drugą turą wyborów prezydenckich Kreml, który do tego czasu zachowywał stanowisko neutralne, otwarcie poparł lidera Partii Regionów⁵.

Z uwagi na aktywne poparcie polskich elit dla pomarańczowej rewolucji⁶, Janukowycza z natury rzeczy podejrzewano o negatywny stosunek do Polski. Przed pierwszą oficjalną wizytą prezydenta Ukrainy w Warszawie polski dziennikarz Tomasz Kułakowski napisał, że

obecny prezydent nie ufa Polsce i trudno mu się dziwić. W 2004 roku sparzył się podczas jesienno-zimowych wystąpień na kijowskim Majdanie polityków PiS, SLD, PO, a także byłych i przyszłych prezydentów: Lecha Wałęsy, Aleksandra Kwaśniewskiego, Lecha Kaczyńskiego i Bronisława Komorowskiego⁷.

Bardzo niekorzystne skutki dla relacji polsko-ukraińskich w 2010 r. miała katastrofa smoleńska. Dla Kijowa śmierć znanego z proukraińskich, a zarazem i antyrosyjskich poglądów prezydenta Lecha Kaczyńskiego była wielką stratą⁸.

³ *Програма Януковича „Україна – для людей!”*, <https://focus.ua/news/88101>; M. Васін, *Янукович здійснить заповітну мрію росіян, „Вєрсії”* 2009, nr 36, s. 4.

⁴ *Послание Президенту Украины Виктору Юценко*, <http://kremlin.ru/events/president/news/5158> [dostęp: 11.08.2009].

⁵ *Obszar WNP: w stronę nowego ładu...*, s. 223.

⁶ I. Ковальчук, *Президентом Польщі став любитель України і недруг Росії*, <http://ukr.obozrevatel.com/politics/13067-prezidentom-polschi-stav-lyubitel-ukraini-i-nedrug-rosii.htm> [dostęp: 25.10.2005]; I. Мудрієвська, *Головні етапи політичного співробітництва України з Республікою Польща (1991–2013 рр.)*, „Наукові праці історичного факультету Запорізького національного університету” 2013, nr XXXVII, s. 193.

⁷ T. Kułakowski, *Jalowa wizyta Janukowycza?*, <http://kryzysowaukraina.blox.pl/2011/02/Jalowa-wizyta-Janukowycza.html> [dostęp: 2.02.2011].

⁸ *Ведомости: Нова Катинь*, <http://kolomyia.org/se/sites/pb/26652> [dostęp: 12.04.2010]; A. Шептицький, *Останній романтик? Президент Качинський та Україна*, <http://www.unian>.

Kilka dni po katastrofie pod Smoleńskiem kardynał Lubomyr Huzar – zwierzchnik Ukraińskiego Kościoła Greckokatolickiego, wspominając Lecha Kaczyńskiego i jego wkład w nawiązanie dialogu pomiędzy Ukrainą a Polską, powiedział:

Prezydent Polski, którego dziś wspominamy w naszych modlitwach, wniósł wyraźny w stworzenie prawdziwego, uczciwego, szczerego sąsiedztwa między naszymi narodami... Mam nadzieję, że we wszystkich kościołach wzdłuż i wszerz kraju wspomina się dziś w modlitwie tę postać, która tak wiele miała zamiar zrobić, żebyśmy żyli w pokoju i harmonii z naszymi sąsiadami.

Były minister spraw zagranicznych Ukrainy Borys Tarasiuk podkreślił: „jest to wielka tragedia nie tylko dla Polski, Polaków, ale również dla Ukrainy... Lech Kaczyński był bezsprzecznie przyjacielem narodu ukraińskiego. Oczywiście, jego strata – jest stratą dla stosunków ukraińsko-polskich”⁹.

Po tym tragicznym wydarzeniu, na skutek pozostawiania czasowo wielu polskich instytucji i urzędów państwowych bez obsady, jak również przygotowywania przedterminowych wyborów prezydenckich, nastał nie najlepszy czas dla kontaktów pomiędzy Kijowem a Warszawą. W trakcie polskiej kampanii wyborczej 2010 r. temat Ukrainy faktycznie się nie pojawiał¹⁰. Wiktor Janukowycz działał w tym czasie na rzecz polepszenia relacji Ukrainy z Federacją Rosyjską.

Logicznym rezultatem wyżej wymienionych uwarunkowań było to, że w ciągu całego roku kontakty pomiędzy Kijowem a Warszawą były niezbyt aktywne i sporadyczne, pozostawały właściwie na minimalnym poziomie. Warto jednak podkreślić, że wiosną 2010 r. strona ukraińska wykonała trzy kroki, które Polacy potencjalnie mogli potraktować jako zaproszenie do współpracy między państwowej. Chodzi zwłaszcza o udział W. Janukowycza w pogrzebie Lecha i Marii Kaczyńskich 18 kwietnia w Krakowie. W tym samym miesiącu ukraiński sąd zdecydował, że Stepan Bandera nie może zostać uhonorowany tytułem Bohatera Ukrainy, cofając tym samym dekret W. Juszczenki. Następnego miesiąca w Odesie odsłonięto tablicę upamiętniającą polską parę prezydencką¹¹. Jednak mijały miesiące, a Janukowycz nie wybierał się z wizytą oficjalną do Warszawy i nie inicjował spotkań z polskimi władzami w Kijowie, co należało do tradycji relacji ukraińsko-polskich za czasów jego poprzedników.

Po wyborze na prezydenta Polski Bronisława Komorowskiego (który, po dejrzanym o sympatię do Federacji Rosyjskiej¹², „demonstrował wysoką aktyw-

ua/world/345759-ostanniy-romantik-prezident-kachinskiy-ta-ukrajina.html [dostęp: 11.04.2010].

⁹ O. Климончук, *Яким був Лех Качинський*, <http://www.unian.ua/society/345808-yakim-buv-leh-kachinskiy.html> [dostęp: 12.04.2010].

¹⁰ T. Kułakowski, *Panie prezydencie, kiedy do Kijowa?*, <http://www.new.org.pl/70.post.html> [dostęp: 10.08.2010].

¹¹ P. Habas, P. Biały, D. Maternak, *Polska polityka zagraniczna. Stosunki Polska – Ukraina od kwietnia 2010 do października 2011*, <http://www.psz.pl/168-archiwum/stosunki-polska-ukraina> [dostęp: 8.11.2011].

¹² T. Kułakowski, *Panie prezydencie...*

ność w ukraińskim kierunku”), sytuacja, przynajmniej formalnie, uległa zmianie. Administracja prezydenta Ukrainy dawała do zrozumienia, że zależy jej na nawiązaniu ścisłych kontaktów. Polskim dziennikarzom powiedział o tym w Kijowie szef gabinetu prezydenta Serhij Lowoczkin. Jednak do spotkania obu prezydentów nie dochodziło, w związku z czym ukraińscy dziennikarze pisali, że Janukowycz go unika. Na dzień przed rozpoczęciem Forum Ekonomicznego w Krynicy udział w nim prezydenta Ukrainy został odwołany¹³. Nie doszło również do spotkania pod koniec września, kiedy prezydent Polski przyjechał na Ukrainę, żeby uczcić pamięć ofiar zbrodni NKWD w Piatichatkach pod Charkowem. 7 września rzecznik Janukowycza Denys Iwanescu poinformował, że spotkanie prezydentów będzie niemożliwe z powodu wyjazdu szefa państwa ukraińskiego do Stanów Zjednoczonych, na sesję ONZ¹⁴. Bronisławowi Komorowskiemu w uroczystościach towarzyszył premier Ukrainy – Mykoła Azarow¹⁵.

Prezydenci Janukowycz i Komorowski spotkali się dopiero w październiku w Jałcie podczas konferencji zorganizowanej przez Fundację YES (Yalta European Strategy), należąca do jednego z najbogatszych Ukraińców – Wiktora Pinczuka¹⁶. Należy jednak podkreślić, że swoisty charakter i miejsce¹⁷ spotkania oraz uchylene 30 września przez Sąd Konstytucyjny Ukrainy ustawy z 8 grudnia 2004 r. „O wniesieniu zmian do Konstytucji Ukrainy”¹⁸, a także inne czynniki sprawiły, że spotkanie prezydentów nie przyniosło żadnych rezultatów.

Pierwszy rok prezydentury W. Janukowycza osłabił więc wzajemne relacje ukraińsko-polskie. Spowodowane to było zarówno inicjatywami szefa państwa ukraińskiego, jak i sytuacją wewnątrzpolityczną w Polsce.

Rok 2011 można pod tym względem uznać za całkowite przeciwieństwo poprzedniego. W znacznym stopniu spowodowane to było postawą strony ukra-

¹³ *Janukowycz jedzie do Krynicy*, <http://www.wykop.pl/ramka/458399/janukowycz-jedzie-do-krynicy> [dostęp: 5.09.2010]; *Prezydent Janukowycz nie przyjedzie na forum ekonomiczne w Krynicy*, http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114873,8345297,Prezydent_Janukowycz_nie_przyjedzie_na_forum_ekonomiczne.html [dostęp: 7.09.2010]; С. Лещенко, *Євроінтеграція Віктора Януковича – від зрюким „cano”*, <http://www.pravda.com.ua/articles/2010/10/3/5440739> [dostęp: 3.10.2010].

¹⁴ *Prezydent Janukowycz nie przyjedzie na forum...; Komorowski na Ukrainie, Azarow w Warszawie*, „Kurier Galicyjski”, 5–14.10.2010, s. 2.

¹⁵ T. Kułakowski, *Czas na czwarty cmentarz katyński – w Bykowni pod Kijowem*, <http://www.dziennikpolski24.pl/artukul/2851908,czas-na-czwarty-cmentarz-katynski-w-bykowni-pod-kijowem,id,t.html> [dostęp: 29.09.2010].

¹⁶ K. Strzepka, *Komorowski: Polska chce się dzielić doświadczeniem z Ukrainą*, „Kurier Galicyjski”, 5–14.10.2010, s. 3.

¹⁷ W trakcie spotkania Komorowski powiedział m.in., że Jałta jest symbolem podziału świata, w wyniku którego Polacy znaleźli się po „złej stronie mocy”. Przypominał, że w rezultacie porządku pojałtańskiego Polska utraciła wolność, którą udało się odzyskać dopiero w 1989 r.

¹⁸ Wskutek czego Ukraina powracała do systemu prezydencko-parlamentarnego, a Janukowycz dostawał z powrotem uprawnienia na poziomie Leonida Kuczmy. Por. О. Сидорчук, *Пишення Конституційного суду: виправлення помилок чи конституційний переворот?*, <http://www.pravda.com.ua/articles/2010/10/5/5445124> [dostęp: 5.10.2010].

ieńskiej. Na początku lutego W. Janukowycz złożył dwudniową wizytę w Polsce. I chociaż przed Warszawą Janukowycz zdążył odwiedzić 25 stolic świata, wypowiedzi ukraińskiego prezydenta oraz konkretne działania w trakcie wizyty wskazywały na poważną zmianę w jego postrzeganiu zachodniego sąsiada. Ukraiński prezydent odbył rozmowy z prezydentem Komorowskim, premierem Donaldem Tuskiem, marszałkami Sejmu i Senatu. Zapewniał w Warszawie, że Polska była, jest i będzie strategicznym partnerem i dobrym sąsiadem Ukrainy, że liczy na pomoc Polaków w negocjacjach z Unią Europejską dotyczących zniesienia wiz oraz stworzenia strefy wolnego handlu. Na konferencji prasowej w Pałacu Prezydenckim, podsumowując rezultaty spotkań, Janukowycz podkreślił, że przeprowadzone rozmowy udowodniły, iż Polska jest głównym partnerem Ukrainy, który rozumie pragnienia eurointegracyjne państwa ukraińskiego¹⁹.

Podczas tej wizyty została również podpisana mapa drogowa współpracy na lata 2011–2013 oraz Porozumienie o współpracy pomiędzy Polską Agencją Informacji i Inwestycji Zagranicznych, Państwową Agencją Ukrainy ds. Inwestycji i Zarządzania Projektami Narodowymi oraz Polsko-Ukraińską Izbą Gospodarczą²⁰.

Obaj prezydenci spotkali się z polskimi i ukraińskimi przedsiębiorcami w budynku Giełdy Papierów Wartościowych. W. Janukowycz zapewniał wówczas zebranych, że będzie reformował Ukrainę i czerpał z polskich doświadczeń, m.in. ze sposobu przeprowadzenia reformy administracyjnej i samorządowej²¹.

Wyjaśnienie wzrostu znaczenia Polski w zewnętrznej polityce Ukrainy można znaleźć, analizując ówczesne relacje pomiędzy Kijowem a Moskwą. Rok 2010 w relacjach ukraińsko-rosyjskich uznać należy za jeden z najbardziej owocnych. Krytyczną wobec Kremla retorykę czasów W. Juszczenki zastąpiły prorosyjskie wypowiedzi nowego kierownictwa Ukrainy, wiele spotkań na najwyższym szczeblu i przyjmowanie nowych dwustronnych dokumentów. 21 kwietnia 2010 r. W. Janukowycz i D. Miedwiediew podpisali w Charkowie Umowę między Ukrainą a Federacją Rosyjską w sprawie bazowania Floty Czarnomorskiej Federacji Rosyjskiej na terytorium Ukrainy. Dokument przewidywał przedłużenie bazowania Floty Czarnomorskiej RF w Sewastopolu o co najmniej 25 lat²². W kwietniu w Strasburgu Janukowycz publicznie wyraził wątpliwości odnośnie do celowości przedłużenia członkostwa Ukrainy w Organizacji na rzecz Demokracji i Rozwoju – GUAM. Pod koniec maja premier M. Azarow powiedział, że Ukraina jest gotowa do rozpatrzenia możliwości przystąpienia do Wspólnej Prze-

¹⁹ Janukowycz w Polsce – krótkie podsumowanie, <http://kryzysowaukraina.blox.pl/2011/02/Janukowycz-w-Polsce-krotkie-podsumowanie.html> [dostęp: 4.02.2011].

²⁰ A. Bieńczyk-Missala, *Polska prezydencja w Unii Europejskiej w cieniu kryzysu*, „Rocznik Strategiczny” 2011/2012, t. 17, s. 223.

²¹ Janukowycz w Polsce – krótkie podsumowanie...

²² Харківська угода: повний текст, http://rezonans.volyn.net/blog/kharkivska_ugoda_povnyj_tekst/2010-04-28-38 [dostęp: 28.04.2010].

strzeni Gospodarczej państw WNP²³. 1 lipca Rada Najwyższa Ukrainy uchwaliła ustawę „O podstawach polityki wewnętrznej i zewnętrznej”, w której zawarto tezę o „statusie pozablokowym” państwa ukraińskiego²⁴. Dokument przewidywał również wniesienie zmian do ustawy „O podstawach bezpieczeństwa narodowego Ukrainy”, w tym wycofanie artykułów 6 i 8 mówiących o możliwościach integracji euroatlantyckiej²⁵.

Szybko okazało się, że ukraińsko-rosyjski dialog rozwija się wyłącznie kosztem Ukrainy. Wszelkie ustępstwa strony ukraińskiej nie przekładały się na odpowiednie, oczekiwane w Kijowie działania strony rosyjskiej. Zmiany w relacjach między tymi państwami bez obniżki cen gazu – ten temat władze ukraińskie niejednokrotnie podejmowały – wyglądały nieprzekonująco. Bardzo szybko skomplikowaną sytuację w stosunkach z FR uznał sam Janukowycz, który w rocznicę swojego zaprzysiężenia powiedział, że cena za rosyjski gaz „uderza jeszcze nie w serce, ale bardzo blisko”²⁶. Ale presja Rosji dopiero zaczynała wzrastać. Jeszcze przed wizytą w Polsce, w grudniu 2010 r., limit na dostawę ukraińskich rur do przesyłu ropy i gazu do FR został obniżony z 428 do 300 tysięcy ton. Pod koniec stycznia 2011 r. na pięć lat przedłużono bardzo wysokie cła na rury wysyłane poza ustalonym limitem²⁷.

W takich okolicznościach dostrzegamy stosowanie przez Janukowycza charakterystycznej dla poprzednich władz ukraińskich praktyki balansowania pomiędzy Rosją a Zachodem. W tej polityce szczególną rolę miała odegrać Polska, która przewodniczyła UE w drugiej połowie 2011 r. Od początku roku systematycznie odbywały się spotkania prezydentów Ukrainy i Polski. W ich trakcie, tak jak i podczas spotkań na poziomie ministerialnym, strona ukraińska podkreślała, że liczy na wsparcie Polski w sprawie podpisania umowy o stowarzyszeniu z UE²⁸.

Przez kolejne trzy lata polsko-ukraińskie kontakty na najwyższym szczeblu charakteryzowały się dużą aktywnością. Tylko w 2011 r. odbyły się cztery spotkania W. Janukowycza i B. Komorowskiego. W 2012 i w pierwszej połowie 2013 r. ukraiński prezydent trzykrotnie był w Polsce z wizytą oficjalną, a prezydent Ko-

²³ А. Бульвінський, *Новий політичний курс Віктора Януковича та російські стратегічні інтереси*, „Віче” 2010, nr 20, s. 11.

²⁴ Закон України „Про засади внутрішньої і зовнішньої політики”, <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2411-17> [dostęp: 1.07.2010].

²⁵ Закон України „Про основи національної безпеки України”, www.mil.univ.kiev.ua/files/160_671224720.doc [dostęp: 1.07.2010].

²⁶ П. Герасименко, *Українсько-російське газове протистояння: серіал триває*, http://zaxid.net/home/showSingleNews.do?ukrayinskorosiyske_gazove_protistoyannya_serial_trivaye&objectId=1240241 [dostęp: 3.11.2011].

²⁷ *Батогом по прянику*, http://www.ukrrudprom.com/digest/Batogom_po_pryaniku.html [dostęp: 27.04.2011].

²⁸ P. Habas, P. Biały, D. Maternak, *op. cit.*

morowski dwukrotnie przebywał na Ukrainie²⁹. Często odbywały się rozmowy telefoniczne obu prezydentów³⁰.

Ważne miejsce w ówczesnych relacjach dwustronnych zajmowała kwestia aspiracji euroatlantyckich Ukrainy, przede wszystkim potencjalnego rozszerzenia Unii Europejskiej. W marcu 2012 r. Rada Ministrów RP przyjęła *Priorytety polskiej polityki zagranicznej 2012–2016* – pierwszą taką wieloletnią strategię. W dokumencie zapisano, że:

UE powinna kontynuować proces rozszerzenia [...]. Zjednoczona Europa w oczach wielu obywateli państw aspirujących do członkostwa jest bodźcem do wprowadzania trudnych i niepopularnych reform [...]. Szczególne znaczenie dla Polski ma rozwój stosunków z Ukrainą, naszym partnerem strategicznym. Konsekwentne wspieranie unijnych aspiracji społeczeństwa ukraińskiego i pogłębianie relacji NATO–Ukraina należy do priorytetów polskiej polityki zagranicznej³¹.

Władze Polski zrobiły bardzo dużo, aby te tezy zostały zrealizowane. Niezbędne w tym celu kroki podejmowano zarówno na poziomie kontaktów z Kijowem, jak i z Brukselą. W czasie polskiej prezydencji w UE, z powodu reakcji świata na skazanie na 7 lat więzienia byłej premier Ukrainy Julii Tymoszenko, nie dało się parafować Umowy stowarzyszeniowej pomiędzy Ukrainą a Unią Europejską. Mimo tych działań władz w Kijowie, Polska nie tylko nie zarzuciła starań wspierających Ukrainę³², ale nawet zaktywizowała swoją działalność. Każde spotkanie, każdą rozmowę z przywódcami Ukrainy wykorzystywano do poparcia ukraińskich aspiracji w tym kierunku, do przekonania strony ukraińskiej o skuteczności eurointegracyjnego wyboru³³ i o konieczności spełnienia wszystkich warunków, jakie zostały jej postawione przez Brukselę³⁴. Polacy tradycyjnie popierali Ukrainę w stolicy UE i w stolicach unijnych państw. Z inicjatywy polskich posłów Parlamentu Europejskiego w czerwcu 2012 r. rozpoczęła pracę specjalna misja Aleksandra Kwaśniewskiego i Pata Coxa, która miała obserwować sprawę Julii Tymoszenko i innych więźniów politycznych³⁵ oraz przygotowania do wyborów

²⁹ I. Мудрієвська, *op. cit.*, s. 194.

³⁰ A. Bieńczyk-Missala, *Po prezydencji nadal po pierwsze, Europa*, „Rocznik Strategiczny” 2012/2013, t. 18, s. 199.

³¹ *Priorytety polskiej polityki zagranicznej 2012–2016*, Warszawa 2012, s. 11, 18.

³² M. Menkiszak, A. Szeptycki, *Obszar WNP: czas przesilenia*, „Rocznik Strategiczny” 2012/2013, t. 18, s. 135.

³³ A. Bieńczyk-Missala, *Polska prezydencja w Unii Europejskiej...*, s. 222; eadem, *Po prezydencji nadal po pierwsze...*, s. 198–199.

³⁴ 10 grudnia 2012 r. odbyło się posiedzenie Rady UE, w formacie ministrów spraw zagranicznych. W trakcie spotkania została uchwalona lista warunków, które strona ukraińska powinna wykonać, aby móc pretendować do podpisania Umowy stowarzyszeniowej na szczycie Partnerstwa Wschodniego w Wilnie w listopadzie 2013 r.

³⁵ П. Байор, *Великі сподівання та розчарування в українсько-польських відносинах*, [w:] *Зовнішня політика України – 2013: стратегічні оцінки, прогнози та пріоритети*, ред. Г.М. Перепелиця, Київ 2014, s. 178.

parlamentarnych. Należy podkreślić, że przedstawiciele misji 27 razy jeździli na Ukrainę³⁶ i udało im się osiągnąć częściowy sukces: mieli wpływ na zwolnienie z więzienia Jurija Łucenki i Walerija Iwaszczenki – ministrów w czasach prezydentury Juszczuki³⁷.

Bardzo aktywny w dialogu polsko-ukraińskim, a także w promowaniu Ukrainy w UE bez wątpienia był ówczesny prezydent Polski. Oprócz wspomnianych spotkań i licznych rozmów z ukraińskim odpowiednikiem, B. Komorowski niejednokrotnie występował jako główny promotor Ukrainy na forum unijnym i zabiegał o dobre relacje pomiędzy Kijowem a Brukselą. W przeciwieństwie do większości przywódców państw Europy Środkowej i Wschodniej, prezydent Komorowski nie odwołał swego udziału w szczycie państw regionu zaplanowanym na maj 2012 r. w Jalcie³⁸. Komorowski przeciwstawił się również formułowanemu w UE postulatowi bojkotu ukraińskiej części Euro 2012. Wspólnie z prezydentami Ukrainy i Białorusi wziął udział w finale mistrzostw w Kijowie. Wskazując na problemy zaistniałe w trakcie wyborów parlamentarnych na Ukrainie w październiku 2012 r., Komorowski sprzeciwił się tezie, że zostały one sfałszowane. Działalność ta spotkała się z krytyczną oceną części środowisk pozarządowych i mediów w Polsce i na Ukrainie oraz w państwach Europy Zachodniej. Jednocześnie polski prezydent został uznany przez kijowski think tank Instytut Światowej Polityki (Інститут світової політики) za najbardziej wpływowego lobbystę ukraińskich interesów w świecie w 2012 r.³⁹.

Można powiedzieć, że od czasu aktywizacji kontaktów pomiędzy władzami państwowymi Ukrainy i Polski do połowy 2013 r. głównym tematem dwustronnych rozmów były sprawy ogólnoeuropejskie oraz unijne. W tym czasie dominowały kwestie związane z organizacją Euro 2012 i zbliżeniem Ukrainy do Unii Europejskiej. Pozornie wewnątrzpolityczna sprawa, związana ze zwolnieniem J. Tymoszenko, miała duży wpływ na kwestie integracyjne.

W połowie 2013 r., w związku z obchodami 70-lecia tragedii wołyńskiej, na pierwsze miejsce w medialnych relacjach o stosunkach polsko-ukraińskich wysuwały się tematy historyczne.

Pamięć o tragicznych wydarzeniach we wspólnej historii zawsze wyzwalala duże emocje w relacjach pomiędzy Ukrainą a Polską. Spośród oficjalnych uroczystości można wymienić:

- udział prezydenta Komorowskiego (25 września 2010) w obchodach 70. rocznicy zbrodni katyńskiej na polsko-ukraińskim cmentarzu ofiar totalitaryzmu w Charkowie-Piatichatkach⁴⁰;

³⁶ M. Menkiszak, A. Szeptycki, *Obszar WNP: imperium kontratakuje*, „Rocznik Strategiczny” 2013/2014, t. 19, s. 236.

³⁷ *Місія Кокса-Квасневського: 20 візитів в Україну, помилування Луценка та туманні перспективи справи Тимошенко*, <http://tyzhden.ua/News/91517> [dostęp: 15.10.2013].

³⁸ Szczyt ostatecznie nie odbył się z powodu nieobecności większości zaproszonych gości.

³⁹ M. Menkiszak, A. Szeptycki, *Obszar WNP: czas przesilenia...*, s. 134–135.

⁴⁰ *Komorowski na Ukrainie, Azarow w Warszawie...*, s. 2.

- udział W. Janukowycza (sierpień 2011 r.) w odsłonięciu pomników w Ostrówkach na Wołyniu, gdzie Polacy padli ofiarą UPA, oraz we wsi Sahryń, gdzie zbrodni dopuścili się Polacy;
- udział prezydenta Komorowskiego (28 listopada 2011) we wmurowaniu aktu erekcyjnego Polskiego Cmentarza Wojennego w Bykowni pod Kijowem;
- przekazanie pod opiekę Rady Ochrony Pamięci Walk i Męczeństwa grobu gen. Mariusza Zaruskiego w Chersoniu⁴¹;
- udział obu prezydentów (wrzesień 2012) w otwarciu Polskiego Cmentarza Wojennego w Bykowni⁴².

Podsumowując, w latach 2010–2012 polsko-ukraińskie relacje dotyczące wspólnej historii cechowała pozytywna dynamika zmian. Rok 2013 był pod tym względem inny. W związku z przygotowaniami do obchodów 70. rocznicy tragedii wołyńskiej doszło do działań, które miały niejednoznaczne skutki dla dialogu polsko-ukraińskiego. Pomimo wezwań do niedopuszczenia do upolitycznienia tragedii wołyńskiej, nie udało się tego uniknąć ani Polakom, ani Ukraińcom. 11 kwietnia 2013 r. część polskich posłów złożyła w Sejmie projekt oświadczenia uznającego Organizację Ukraińskich Nacjonalistów, Ukraińską Powstańczą Armię oraz dywizję SS „Galicja” za organizacje przestępcze, które w trakcie II wojny światowej dopuściły się ludobójstwa Polaków. MSZ Ukrainy uznało wówczas, że ewentualne uchwalenie przez Sejm RP podobnego dokumentu będzie sprzeczne z wysokim poziomem partnerstwa strategicznego Ukrainy i Polski⁴³.

Wspomniany projekt nie został uchwalony. Natomiast 20 czerwca Senat RP przyjął specjalną uchwałę dotyczącą 70. rocznicy tragicznych wydarzeń na Wołyniu. W dokumencie konstatowano, że

w dziejach polsko-ukraińskich stosunków w XX wieku były także wydarzenia, które nie przynoszą Polsce chwały: niesprawiedliwa polityka narodowościowa II Rzeczypospolitej i wypadki polskiego odwetu z lat 1943–1945. Nie może to jednak oznaczać zapomnienia, równoważenia czy pomniejszania tragedii tych, którzy padli ofiarą zbrodni wołyńskiej.

Głównym wnioskiem dokumentu była teza, że działalność OUN i UPA na Wołyniu w latach 40. miała „charakter czystki etnicznej noszącej znamiona ludobójstwa”⁴⁴.

Dokument o podobnej treści został uchwalony 12 lipca przez Sejm RP. W uchwale również podkreśla się, że fala i rozmiar tragedii na Wołyniu „nadały

⁴¹ A. Bieńczyk-Missala, *Polska prezydencja w Unii Europejskiej...*, s. 223.

⁴² Янукович та Коморовський взяли участь у церемонії відкриття меморіалу жертв тоталітаризму у „Биківнянських могилах”, <https://www.rbc.ua/ukr/news/yanukovich-i-komorovskiy-prinyali-uchastie-v-tseremonii-otkrytiya-21092012143000> [dostęp: 21.09.2012].

⁴³ П. Байор, *op. cit.*, s. 188.

⁴⁴ Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 20 czerwca 2013 r. w 70. rocznicę Zbrodni Wołyńskiej, <http://isip.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WMP20130000582> [dostęp: 20.06.2013].

jej charakter czystki etnicznej o znamionach ludobójstwa”. Osobliwością uchwały Sejmu było zwrócenie uwagi na ścieranie się na wymienionym terenie dwóch największych totalitaryzmów XX w.: nazizmu i komunizmu. Konstatowano, że „działania niemieckich i sowieckich okupantów stwarzały sprzyjające warunki do nienawiści na tle narodowościowym i religijnym”⁴⁵. Na końcu obydwu dokumentów umieszczono podziękowania dla Ukraińców, którzy w czasie II wojny światowej pomagali swoim polskim sąsiadom⁴⁶.

Bezprecedensową akcją, służącą jako narzędzie walki wewnątrzpolitycznej, a jednocześnie potencjalnie przekładającą się na pogorszenie relacji polsko-ukraińskich, było oświadczenie 148 deputowanych Rady Najwyższej Ukrainy, adresowane do marszałek Sejmu RP. W dokumencie, podpisanym przez przedstawicieli Partii Regionów i komunistów, została również umieszczona „gorąca prośba” „o uznanie masakry wołyńskiej faktem ludobójstwa”⁴⁷. Na szczęście strona polska nie poszła za tak prowokacyjną propozycją, o czym świadczy bardziej umiarkowane sformułowanie umieszczone we wspomnianej wyżej uchwale.

Bardzo ważna rola w łagodzeniu wzajemnych ocen, wynikających z bolesnych i skomplikowanych wydarzeń we wspólnej tragicznej historii, tradycyjnie przypadła Kościołowi. 27 czerwca 2013 r. zwierzchnik Ukraińskiego Kościoła Greckokatolickiego metropolita kijowsko-halicki arcybiskup Światosław Szewczuk – w cerkwi pw. Zaśnięcia Najświętszej Marii Panny w Warszawie – odprawił nabożeństwo w 70. rocznicę tragedii wołyńskiej z udziałem przedstawicieli Konferencji Episkopatu Polski oraz rezydenta RP Bronisława Komorowskiego⁴⁸.

Następnego dnia w Sekretariacie Konferencji Episkopatu Polski arcybiskup Światosław Szewczuk, wspólnie z metropolitą przemyskim, przewodniczącym Konferencji Episkopatu Polski arcybiskupem Józefem Michalikiem, metropolitą lwowskim obrządku łacińskiego, przewodniczącym Konferencji Episkopatu Rzymskokatolickiego Ukrainy arcybiskupem Mieczysławem Mokrzyckim oraz metropolitą przemysko-warszawskim Kościoła bizantyńsko-ukraińskiego arcybiskupem Janem Martyniakem podpisali w 70. rocznicę zbrodni na Wołyniu wspólną deklarację. Dokument zaczyna się od słów św. Jana Pawła II: „Niech dzięki oczyszczeniu pamięci historycznej wszyscy będą gotowi stawiać wyżej to, co jednoczy, niż to, co dzieli”. Dalej arcybiskupi zwracają uwagę, „że tylko prawda może nas wyzwolić; prawda, która niczego nie upiększa i nie pomija, która niczego nie przemilcza, ale prowadzi do przebaczenia i darowania win”. Odwołując się do

⁴⁵ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 12 lipca 2013 r. w sprawie uczczenia 70. rocznicy Zbrodni Wołyńskiej i oddania hołdu Jej ofiarom, http://orka.sejm.gov.pl/proc7.nsf/uchwały/327_u.htm [dostęp: 12.07.2013].

⁴⁶ Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polski z dnia 20 czerwca 2013 r....; Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 12 lipca 2013 r....

⁴⁷ *ІП і КПУ просять сейм Польщі «заради дружби» визнати Волинську трагедію геноцидом поляків (Документ)*, <http://tyzhden.ua/News/83799> [dostęp: 5.07.2013].

⁴⁸ Н. Тарасенко, *70 років Волинської трагедії: пошук шляхів від звинувачень до діалогу*, „Резонанс” 2013, nr 52, s. 18.

wspólnego listu Synodu Ukraińskiego Kościoła Greckokatolickiego i Konferencji Episkopatu Polski ogłoszonego w czerwcu 2005 r. w Warszawie i we Lwowie, który powtarzał słynne słowa „Przebaczamy i prosimy o przebaczenie” z Orędzia biskupów polskich do niemieckich z 1965 r., arcybiskupi wezwali „wszystkich, Ukraińców i Polaków, zamieszkujących zarówno na Ukrainie, jak i w Polsce oraz gdziekolwiek na świecie, do odważnego otwarcia umysłów i serc na wzajemne przebaczenie i pojednanie”. Osobno zwrócili się do polskich i ukraińskich naukowców, wzywając do dalszych badań, opartych na źródłach, i o współdziałanie w wyjaśnianiu okoliczności tych przerażających zbrodni, jak również o sporządzenie listy wszystkich, którzy ucierpieli⁴⁹. Arcybiskup Szewczuk spotkał się wówczas z prezydentem Komorowskim, marszałkiem Sejmu Ewą Kopacz oraz marszałkiem Senatu Bogdanem Borusewiczem⁵⁰.

Warto odnotować, że do dyskusji na temat tragicznych wydarzeń na Wołyniu dołączyli Aleksander Kwaśniewski i Leonid Kuczma, którzy czasie swoich prezydentur w drugiej połowie lat 90. XX w. objęli patronatem proces polsko-ukraińskiego pojednania. Dzięki tej otwartości i konstruktywnemu dialogowi Kwaśniewskiego i Kuczmy zostały podpisane dwa fundamentalne wspólne oświadczenia: pierwsze w maju 1997 r. „O porozumieniu i pojednaniu”, drugie w lipcu 2003 r. „O pojednaniu w 60. rocznicę tragicznych wydarzeń na Wołyniu”. Kilka dni przed uchwałą Sejmu prezydenci wspólnie zwrócili się do obywateli Ukrainy i Polski:

W pamięci Polaków i Ukraińców żywą raną pozostaje tragedia, która miała miejsce w latach 1943–1944 na Wołyniu, Chełmszczyźnie, w Galicji Wschodniej. Pozbawiła ona życia dziesiątki tysięcy ludzi, obróciła w popiół wsie i chutory, przyniosła wiele cierpień obu narodom. Przyczyny tragedii miały zarówno historyczny, jak i polityczny charakter. Nasi przodkowie zapłacili wysoką cenę za zrozumienie, że narody ukraiński i polski powinny żyć w pokoju i przyjaźni.

Dalej Kuczma i Kwaśniewski apelują do polityków oraz społeczności Ukrainy i Polski, aby

pamiętać i zachować wielki duch naszego pojednania i porozumienia, które są narodowym, duchowym oraz życiowym gwarantem wolności i niepodległości obu narodów [...] silna i niezależna Polska i Ukraina, złączone wspólną wizją przyszłości i dobrego sąsiedztwa, są najlepszym sposobem oddania szacunku naszym przodkom i najważniejszym dziedzictwem dla przyszłych pokoleń⁵¹.

⁴⁹ Deklaracja, <http://episkopat.pl/dokumenty/pozostale/5227.1,Deklaracja.html> [dostęp: 28.06.2013].

⁵⁰ Підписано Спільну декларацію Католицької церкви в Польщі та Української греко-католицької церкви з нагоди 70-річчя Волинської трагедії, <http://lublin.mfa.gov.ua/ua/news/embassy-news/13348-pidpisano-spilynu-deklaraciju-katolicykoji-cerkvi-v-polyshhita-ukrajinsykoji-greko-katolicykoji-cerkvi-z-nagodi-70-richchya-volinsykoji-tragediji> [dostęp: 28.06.2013].

⁵¹ Кучма і Кваснівський впевнені, що минулі конфлікти не повинні погіршувати стосунки українців і поляків, <http://dt.ua/POLITICS/kuchma-i-kvasnyevskiy-vpevneni-scho>

Prezydent Komorowski 14 lipca odwiedził Łuck i wziął tam udział w obchodach 70. rocznicy tragedii wołyńskiej. Znany z umiarkowanych poglądów w kwestii historycznej, po mszy zwrócił się do obecnych, aby razem oddać hołd wszystkim pomordowanym, razem przepraszać Boga za zbrodnie i krzywdy słowami „odpuść nam nasze winy, jako i my odpuszczamy naszym winowajcom”. Zwracał również uwagę, że przeszłość, nawet najbardziej dramatyczna, nie powinna rozdzielać na zawsze. Komorowski zaznaczył, że warto, aby żywa w pamięci dwóch narodów rana zagoiła się jak najszybciej, ponieważ w konfliktach Polaków i Ukraińców zawsze wygrywał „ktoś trzeci, kto zawsze czyhał na naszą niepodległość i na naszą wolność”⁵².

Niestety, wizyta ta nie przysłużyła się sprawie pojednania, a raczej pozostawiła złe wrażenie. Winna temu była strona ukraińska. Nie chodzi o zaatakowanie polskiego prezydenta jajkiem, ale o zachowanie wobec wizyty Komorowskiego władz Ukrainy: polskiemu prezydentowi w obchodach towarzyszył wicepremier Kostiantyn Hryszczenko. Prezydent Janukowycz w tym czasie przebywał na „robozym urlopie” na Krymie⁵³.

Od jesieni relacje polsko-ukraińskie ponownie skoncentrowały się wokół kwestii integracji Ukrainy z Unią. Przez pewien czas strona ukraińska demonstrowała, że pomimo presji ze strony Moskwy dąży do podpisania umowy stowarzyszeniowej podczas szczytu Partnerstwa Wschodniego w Wilnie. We wrześniu, po rozmowie Janukowycza z deputowanym Rady Najwyższej z Partii Regionów, partia rządząca wspólnie z opozycją głosowały za niezbędnymi ustawami eurointegracyjnymi⁵⁴. 18 września Gabinet Ministrów Ukrainy uchwalił projekt Umowy stowarzyszeniowej⁵⁵.

Polskie władze czynnie popierały tego typu inicjatywy Ukrainy, wykorzystując w tym celu wszelkie możliwe okazje i pola działania. Integracja była głównym tematem spotkania Janukowycza, Komorowskiego oraz przewodniczącego Rady Europejskiej Hermana Van Rompuy'a w końcu września w ramach 68. sesji Zgromadzenia Ogólnego Organizacji Narodów Zjednoczonych. Integracja Ukrainy była również w centrum uwagi X Konferencji Międzynarodowej,

minuli-konflikti-ne-povinni-pogirshuvati-stosunki-ukrayinciv-i-polyakiv-124746_.html [dostęp: 8.07.2013].

⁵² *Prezydent Komorowski zaatakowany jajkiem na Ukrainie*, <http://www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/prezydent-komorowski-zaatakowany-jajkiem-na-ukrainie,339525.html> [dostęp: 14.07.2013]; I. Фаріон, „Щоб не користав хтось третій...”, <http://wz.lviv.ua/ukraine/123469> [dostęp: 14.07.2013].

⁵³ I. Фаріон, *op. cit.*

⁵⁴ *Янукович на зустрічі з регіоналами повідомив, що вибор зроблено: асоціація з ЄС*, http://zn.ua/POLITICS/yanukovich-na-vstreche-s-regionalami-soobschil-cho-vybor-sdelan-associaciya-s-es-128754_.html [dostęp: 7.09.2013]; *Прикарпатський нардеп-тушка не голосував за 3 євроінтеграційні закони*, <http://pravda.if.ua/news-45549.html> [dostęp: 15.10.2013].

⁵⁵ *Уряд України схвалив проект Угоди про асоціацію з ЄС*, <http://www.newsru.ua/arch/ukraine/18sep2013/proekty.html> [dostęp: 18.09.2013].

zorganizowanej przez Fundację YES. Ze strony Polski wzięli w niej udział minister spraw zagranicznych Radosław Sikorski oraz były prezydent Aleksander Kwaśniewski. „Europejska” tematyka pozostawała głównym tematem spotkania Komorowskiego i Janukowycza w Krakowie (7 października), w którym uczestniczyli również prezydent Niemiec Joachim Gauck oraz prezydent Włoch Giorgio Napolitano. 15 października Aleksander Kwaśniewski i Pat Cox złożyli przed Parlamentem Europejskim sprawozdanie ze swojej misji na Ukrainie. Kilka dni później odbyło się posiedzenie Rady UE z udziałem ministrów spraw zagranicznych, podczas którego rozpatrywano stan przygotowań Ukrainy do podpisania umowy stowarzyszeniowej. W trakcie każdego z wyżej wspomnianych spotkań mówiono o pozytywnych zmianach na Ukrainie, o znaczeniu przyszłego szczytu w Wilnie, zwracano uwagę na „niezbędność wykonania” przez władze ukraińskie jeszcze jednego kroku. Chodziło o zwolnienie Julii Tymoszenko. 4 października Kwaśniewski i Cox zwrócili się do prezydenta Ukrainy z prośbą o jej ułaskawienie⁵⁶.

Prezydent Janukowycz przez kilka lat systematycznie powtarzał, że decyzja w sprawie J. Tymoszenko zostanie wkrótce podjęta. Jednak była premier Ukrainy nadal pozostawała w więzieniu. W tej sytuacji prezydent Komorowski wezwał przewodniczących UE, aby podpisać z Janukowyczem umowę stowarzyszeniową, pomimo niespełnienia tego warunku ze strony Ukrainy⁵⁷.

Jednak w tym czasie stanowisko Brukseli nie miało już znaczenia. Najpierw 21 listopada rząd, a 29 listopada – sam Janukowycz zawiadomili, że umowa stowarzyszeniowa nie może być podpisana przez stronę ukraińską⁵⁸.

Wyglądało na to, że po tym oświadczeniu w relacjach ukraińsko-polskich zacznie się okres stagnacji i Polska na długo straci zainteresowanie swym wschodnim sąsiadem. Dla Komorowskiego, który popierał Janukowycza, taka decyzja była wielkim rozczarowaniem. Strona polska odwołała zaplanowane na 2 grudnia spotkanie obydwóch prezydentów⁵⁹.

Tymczasem na Ukrainie rozpoczęły się procesy, które zwróciły uwagę całego świata. Polska również nie mogła ich ignorować. Po tragicznych wydarzeniach na placu Niepodległości w Kijowie w nocy na 30 listopada, już 1 grudnia Komisja ds. Zagranicznych Senatu RP złożyła oświadczenie, w którym potępiła rozpędzenie demonstracji i poparła dążenie Ukraińców do podjęcia bliższego dialogu z UE:

wyrażamy solidarność z wszystkimi uczestnikami pokojowej demonstracji na rzecz podpisania przez Ukrainę umowy stowarzyszeniowej z Unią Europejską, którzy nad ranem

⁵⁶ П. Байор, *op. cit.*, s. 191–192.

⁵⁷ ЕС має підписати угоду з Україною без звільнення Тимошенко – Коморовський, <http://www.unian.ua/politics/857089-es-povinen-pidpisati-ugodu-z-ukrajinoju-bez-zvilnennya-timoshenko-prezident-polschi.html> [dostęp: 28.11.2013].

⁵⁸ Янукович не підписав Угоди про асоціацію на саміті у Вільнюсі, http://dt.ua/POLITICS/ukrayina-ne-pidpisala-ugodu-pro-asociaciyu-na-samiti-u-vilnyusi-132821_.html [dostęp: 29.11.2013].

⁵⁹ П. Байор, *op. cit.*, s. 197.

30 listopada zostali zaatakowani przez oddziały milicji na Majdanie Niepodległości w Kijowie. [...] Działania te stoją w sprzeczności z prawem do wolności słowa oraz wolności zgromadzeń, które są jednymi z fundamentów każdej demokracji⁶⁰.

Tego samego dnia przywódca ówczesnej głównej partii opozycyjnej Prawo i Sprawiedliwość Jarosław Kaczyński wziął udział w kilkuset tysięcznej demonstracji, która odbyła się w Kijowie na placu Niepodległości, i wystąpił ze słowami poparcia dla europejskich aspiracji narodu ukraińskiego. 1 grudnia demonstracja, której uczestnicy solidaryzowali się z protestującymi w stolicy Ukrainy⁶¹, odbyła się również przed ukraińską ambasadą w Warszawie.

Następnego dnia głównym tematem spotkania Rady Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej była sytuacja w Kijowie. Premier Tusk wystąpił z powściągliwym oświadczeniem, w którym wezwał do ścisłego dialogu zarówno z ukraińską opozycją, jak i władzami. Uwzględniając skomplikowaną sytuację geopolityczną, w jakiej znajduje się Ukraina, D. Tusk zauważył, że Europa musi dbać o to, żeby nie wykonać żadnego niepotrzebnego gestu, który by przekonał ekipę w Kijowie, że „Moskwa jest jedyną alternatywą”.

2 grudnia szef polskiego rządu odbył rozmowy telefoniczne na temat wydarzeń na Ukrainie z przewodniczącym Komisji Europejskiej Josę Manuelem Barroso, prezydentem Francji François Hollande’em i kanclerz Niemiec Angelą Merkel. Po tych rozmowach zostało ogłoszone wspólne oświadczenie, w którym potępiono akty przemocy w Kijowie. W tym samym czasie na temat sytuacji na Ukrainie rozmawiał telefonicznie z Janukowiczem Bronisław Komorowski. Jak powiedział podsekretarz stanu w Kancelarii Prezydenta RP ds. polityki zagranicznej Jaromir Sokołowski, „Prezydent Bronisław Komorowski opowiedział się za rozwiązaniem kryzysu bez użycia siły”.

Duże wzburzenie wywołały w Polsce wydarzenia na Ukrainie w styczniu 2014 r. Po kontrowersyjnej uchwale Rady Najwyższej Ukrainy z 16 stycznia, wprowadzającej szereg ustaw ograniczających prawa i wolności obywateli Ukrainy, z ostrym oświadczeniem wystąpiło kierownictwo Ministerstwa Spraw Zagranicznych RP. Minister Sikorski na Twitterze napisał: „[...] złowróżbne wydarzenia w ukraińskim parlamencie dziś. Czyż Ukraina zdecydowała się wybrać inną ścieżkę niż do Europy i wartości europejskich?”. Jego zastępcą Katarzyna Pełczyńska-Nałęcz, komentując sytuację w Kijowie, zauważyła: „Sposób przyjęcia projektów ustaw w Radzie Najwyższej z naruszeniem procedur wywołują głęboką troskę i podważa prawdziwość ukraińskiej demokracji”⁶².

⁶⁰ *Polski Senat zabrał głos ws. Ukrainy. Uprzedził premiera*, <http://www.wprost.pl/ar/427541/Polski-Senat-zabral-glos-ws-Ukrainy-Uprzedzil-premiera> [dostęp: 1.12.2013].

⁶¹ *Michnik: Kaczyński zachował się jak prawdziwy patriota*, <http://www.wprost.pl/ar/427546/Michnik-Kaczynski-zachowal-sie-jak-prawdziwy-patriota> [dostęp: 1.12.2013].

⁶² *Україна вирішила обрати інший шлях, ніж до Європи – заявило МЗС Польщі після сьогоднішніх подій у ВР*, <http://7days-ua.com/news/ukrajina-vyrishyla-obraty-inshyj-shlyah-nizh-do-evropy-zayavyvyv-mzs-polschi-pislya-sohodnishnih-podij-u-vr> [dostęp: 16.01.2014].

Z dość ostrym oświadczeniem na temat sytuacji w Kijowie 23 stycznia wystąpił Bronisław Komorowski. Prezydent nazwał przyjęte 16 stycznia ustawy niedemokratycznymi i podkreślił, że ostatnie wydarzenia wskazują na ruch Ukrainy w stronę autorytaryzmu. Komorowski przekazał słowa wsparcia dla opozycji, ostrzegając władze ukraińskie, że sankcje wobec Ukrainy „wiszą na włosku”⁶³. W podobny sposób o wydarzeniach na Ukrainie wypowiedział się 22 stycznia, w trakcie spotkania Rady Bezpieczeństwa Narodowego RP Donald Tusk⁶⁴.

W przeciwieństwie do lat 2010–2013, kiedy siłą napędową dialogu z Kijowem był Bronisław Komorowski, teraz to premier Tusk okazał się postacią najbardziej aktywną w szeroko rozumianej „kwestii ukraińskiej”. Wezwał UE i międzynarodowe instytucje finansowe, aby pomóc ustabilizować sytuację na Ukrainie, i wyraził nadzieję, że wynik nowych negocjacji pomiędzy Brukselą a Kijowem sprawi, że UE wkrótce będzie w stanie przedstawić Ukrainie bardziej atrakcyjną propozycję niż podczas szczytu Partnerstwa Wschodniego, który odbył się w listopadzie w Wilnie⁶⁵.

Między 25 a 31 stycznia polski premier w głównych stolicach europejskich osobiście spotykał się w sprawie sytuacji na Ukrainie z przewodniczącym Rady Europejskiej Van Rompuyem⁶⁶, prezydentem Hollande’em, kanclerz Merkel, premierem Wielkiej Brytanii Davidem Cameronem, przewodniczącym Parlamentu Europejskiego Martinem Schulzem i przewodniczącym Komisji Europejskiej Barroso⁶⁷ oraz przywódcami państw Grupy Wyszehradzkiej⁶⁸. Jak podkreślił Donald Tusk: „Wydaje się, iż udało się uzyskać jednolite stanowisko państw UE, że Ukraina jest nadal wspólnym problemem, wspólną odpowiedzialnością”.

Inną kwestią, anonsowaną w przeddzień spotkań, był aspekt finansowy europejskich aspiracji integracyjnych Kijowa. Tusk powiedział z rezerwą, że biorąc pod uwagę specyfikę eurointegracyjnej drogi Ukrainy, przywódcy europejscy nie mają na celu zapewnienia państwu ukraińskiemu znaczącego wsparcia finansowe-

⁶³ Komorowski o sytuacji na Ukrainie: Sankcje wiszą na włosku, http://wyborcza.pl/1,91446,15327830,Komorowski_o_sytuacji_na_Ukrainie__sankcje_wisza_na.html [dostęp: 23.01.2014].

⁶⁴ Trwa posiedzenie Rady Bezpieczeństwa Narodowego ws. Ukrainy, <http://www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/trwa-posiedzenie-rady-bezpieczenstwa-narodowego-ws-ukrainy,390139.html> [dostęp: 22.01.2014].

⁶⁵ Варшава: Україні треба дати більше грошей і перспективу членства в ЄС, <http://www.dw.com/uk/варшава-україні-треба-дати-більше-грошей-і-перспективу-членства-в-єс/a-17394978> [dostęp: 29.01.2014].

⁶⁶ Tusk rozmawiał z jednym z liderów ukraińskiej opozycji, <http://www.wprost.pl/ar/433785/Tusk-rozmawial-z-jednym-z-liderow-ukrainskiej-opozycji> [dostęp: 26.02.2014].

⁶⁷ Premier Donald Tusk przyleciał do Brukseli. Będzie rozmawiał o Ukrainie, <http://wiadomosci.wp.pl/kat,1356,title,Premier-Donald-Tusk-przylecial-do-Brukseli-Bedzie-rozmawial-o-Ukrainie,wid,16369156,wiadomosc.html> [dostęp: 30.01.2014].

⁶⁸ Węgry. Premierzy państw Grupy Wyszehradzkiej: chcemy pomóc Ukrainie, http://wyborcza.pl/1,91446,15358383,Wegry_Premierzy_Grupy_Wyszehradzkiej__chcemy_pomoc.html [dostęp: 29.01.2014].

go, ponieważ dla UE najważniejsze jest niedopuszczenie do wojny domowej⁶⁹. Jednak kilka dni po spotkaniu wysoki przedstawiciel UE ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa Catherine Ashton powiedziała o możliwości udzielenia Ukrainie pomocy finansowej przez UE⁷⁰, co świadczy o skuteczności polskich inicjatyw.

Polski premier podkreślił, że wszyscy jego rozmówcy zgodzili się, że umowa stowarzyszeniowa z UE nie może być traktowana jako zakończenie europejskiej przygody Ukrainy⁷¹. Należy podkreślić, że bardziej jasno w tej kwestii podczas Monachijskiej Konferencji Polityki Bezpieczeństwa wypowiedział się komisarz ds. rozszerzenia i europejskiej polityki sąsiedztwa Štefan Füle, który podkreślał:

jeżeli mamy poważne zamiary, aby pomóc Ukrainie i innym krajom byłego Związku Radzieckiego, umowa o stowarzyszeniu powinna być tylko pierwszym krokiem z naszej strony. [...] Nie możemy pomóc tym krajom bez wykorzystania najbardziej potężnego narzędzia – rozszerzenia [...] ⁷².

Polska odegrała bardzo ważną rolę w decydującym momencie wewnątrzukraińskiego kryzysu w lutym 2014 r., stając się, przynajmniej krótkookresowo, jednym z głównych podmiotów uczestniczących w najbardziej newralgicznych rozmowach i konsultacjach. Premier Donald Tusk 20 lutego rozmawiał telefonicznie z wiceprezydentem USA Joe Bidenem. Politycy omawiali wspólnie kroki, które mogłyby być podjęte przez Stany Zjednoczone, Unię Europejską oraz Polskę w celu zakończenia spirali przemocy na ulicach Kijowa. O znaczeniu Polski w procesie rozwiązania opisywanego konfliktu świadczyła aktywna obecność ministra Radosława Sikorskiego w negocjacjach pomiędzy prezydentem Wiktorem Janukowyczem, opozycją i uczestnikami Euromajdanu, ministrami spraw zagranicznych wybranych państw unijnych oraz specjalnym przedstawicielem Federacji Rosyjskiej⁷³.

Dzięki ich wysiłkom 21 lutego podpisano porozumienie między prezydentem Janukowyczem a przedstawicielami najważniejszych partii opozycyjnych.

⁶⁹ R. Pietruszka, *Підсумки подорожі Дональда Туска, присвяченої Україні*, <http://www.polradio.pl/5/38/Artykul/160661,Підсумки-подорожі-Дональда-Туска-присвяченої-Україні> [dostęp: 31.01.2014].

⁷⁰ *ЕС і США готують „Український план” і значну фінансову допомогу*, <http://www.dw.de/ес-і-сша-готують-український-план-і-значну-фінансову-допомогу/a-17404438?maca=ukr-rss-ukrnet-ukr-all-3816-xml> [dostęp: 3.02.2014]; *Эштон: ЕС готов предоставить Украине финансовую и экспертную помощь*, http://www.dw.de/эштон-ес-готов-предоставить-украине-финансовую-и-экспертную-помощь/a-17410821?maca=rus-rss_rus_UkrNet_All-4190-xml [dostęp: 5.02.2014].

⁷¹ R. Pietruszka, *op. cit.*

⁷² *Комиссар по расширению ЕС: Украине должно быть обещано членство*, http://news.liga.net/news/politics/972594-komissar_po_rasshireniyu_es_ukraine_dolzno_byt_obeshchano_chlenstvo.htm [dostęp: 2.02.2014].

⁷³ A. Kowalczyk, *Polityka Polski wobec Ukrainy w 2014 r. – próba bilansu*, <http://www.geopolityka.org/analizy/adam-kowalczyk-polityka-polski-wobec-ukrainy-w-2014-r-proba-bilansu> [dostęp: 27.02.2015].

Umowa, w której przewidziano m.in. zmianę konstytucji, ograniczenie władzy prezydenta, demokratyczne wybory prezydenckie do końca 2014 r., nie została zaakceptowana przez przedstawicieli demonstrantów, jednak powstrzymała dalszą przemoc i przyczyniła się do rozpadu obozu władzy. Unia Europejska wykorzystowała doświadczenia i kontakty, które przez lata wypracowały polskie władze, utrzymujące bliższe związki z ośrodkami politycznymi na Ukrainie⁷⁴.

Z początkiem rosyjskiej agresji na Krymie Polska zadeklarowała poparcie dla Ukrainy. Duże zaangażowanie wykazywali premier, prezydent⁷⁵ i minister spraw zagranicznych. Na wniosek władz Polski 2 marca 2014 r. zostało zwołano posiedzenie Rady Północnoatlantyckiej na szczepku ambasadorów. Co ważne, powodem spotkania nie było tylko bezpieczeństwo państw Europy Środkowej, ale także zachowanie integralności terytorialnej Ukrainy⁷⁶. Władze RP dążyły do potwierdzenia gwarancji bezpieczeństwa w rozmowach z prezydentem Stanów Zjednoczonych Barackiem Obamą i wiceprezydentem Joe Bidenem, który odwiedził Polskę 17 marca 2014 r. Na temat Ukrainy prowadzono także konsultacje z Turcją (5 marca), z państwami Grupy Wyszehradzkiej, nordyckimi i bałtyckimi (7 marca), Wielką Brytanią (10 marca) i Niemcami (12 marca)⁷⁷. Dzięki zabiegom, m.in. Polski, 17 marca, po spotkaniu szefów dyplomacji państw UE, nałożone zostały pierwsze sankcje na Rosję⁷⁸.

W ciągu następnych dwóch lat w stosunkach między Ukrainą a Polską nie brakowało zarówno osiągnięć, jak i działań niekorzystnych.

Polscy przywódcy przy każdej możliwej okazji demonstrowali poparcie dla Ukrainy i podkreślali nienaruszalność jej granic. Odpowiednie oświadczenia wygłaszano podczas spotkań dwustronnych i wielostronnych. Aktywność na tym polu wykazywał minister Sikorski⁷⁹.

⁷⁴ A. Bieńczyk-Missala, *Polska polityka zagraniczna – z Unią Europejską na Majdan*, „Rocznik Strategiczny” 2013/2014, t. 19, s. 304.

⁷⁵ Г. Перепелиця, *Україна у систем двосторонніх відносин із провідними європейськими країнами*, [w:] *Зовнішня політика України – 2014...*, s. 256.

⁷⁶ A. Bieńczyk-Missala, *Polska polityka zagraniczna...*, s. 305; A. Kowalczyk, *op. cit.*

⁷⁷ A. Bieńczyk-Missala, *Polska polityka zagraniczna...*, s. 305.

⁷⁸ A. Kowalczyk, *op. cit.*

⁷⁹ А. Киридон, С. Троян, *Сучасний етап українсько-польських відносин: дискурс взаємодії (2013–2014 рр.)*, „Зовнішні справи” 2015, nr 1, s. 50–52; A. Kowalczyk, *op. cit.*; *Szef polskiej dyplomacji Radosław Sikorski z wizytą w Kijowie*, <http://wiadomosci.wp.pl/kat,1342,title,Szef-polskiej-dyplomacji-Radoslaw-Sikorski-z-wizyta-w-Kijowie,wid,16756862,wiadomosc.html?ticaid=113b3f> [dostęp: 16.07.2014]; *Совбез ООН оказался неэффективным в решении конфликта в Украине, – Коморовский*, http://censor.net.ua/news/304338/sovbez_oon_okazalsya_nееffektivnym_v_reshenii_konflikta_v_ukraine_komorovskiyi [dostęp: 26.09.2014]; *Голови МЗС Польщі і Німеччини про Україну*, <http://www.polradio.pl/5/38/Artykul/187833,Голови-МЗС-Польщі-i-Німеччини-про-Україну> [dostęp: 19.11.2014]; *Р. Ганкевич, На форумі НАТО Польща буде підтримувати партнерство з Україною, – міністр оборони Польщі*, http://zaxid.net/news/showNews.do?na_forumi_nato_polshha_bude_pidtrimuvati_partnerstvo_z_ukrayinoyu_ministr_oboroni_polshhi&objectId=1335406 [dostęp: 27.12.2014].

Dobrym krokiem nowego prezydenta Ukrainy Petra Poroszenki było docenienie starań Polski na rzecz Kijowa, czego wyrazem był na początku czerwca 2014 r. (jeszcze przed inauguracją) udział prezydenta-elektu Ukrainy w obchodach 25. rocznicy wyborów 4 czerwca 1989 r.⁸⁰

Równocześnie polska strona podjęła bardzo potrzebne kroki na rzecz ukraińsko-polskiego dialogu. Mowa tu o inicjatywach, które miały głównie charakter dwustronny i których brakowało w czasie prezydentury Wiktora Janukowycza. Owocny pod tym względem był zwłaszcza rok 2015. Spośród najbardziej interesujących inicjatyw należy wyróżnić powołanie przez polski rząd pełnomocnika ds. koordynacji działań wspierających reformy na Ukrainie; udzielenie ukraińskim władzom kredytu w wysokości 100 milionów EUR, który był przeznaczony na wsparcie ukraińskiej gospodarki przy udziale polskich przedsiębiorców; powołanie Polsko-Ukraińskiej Rady Wymiany Młodzieży, służącej wsparciem finansowym dla ukraińskich studentów⁸¹; zakończenie wszystkich prawnych i technicznych formalności w celu stworzenia polsko-litewsko-ukraińskiej brygady (LITPOLUKR-BRIG)⁸². Na uwagę zasługuje uruchomienie dla Ukrainy linii kredytowej w wysokości 4 mld PLN, o czym Poroszenko poinformował po spotkaniu z prezydentem Andrzejem Dudą w grudniu 2015 r.⁸³

Były jednak również procesy i wydarzenia, które miały negatywny wpływ na stosunki dwustronne. Przez wiele lat Polska była głównym mediatorem między Ukrainą a instytucjami UE oraz do pewnego stopnia – państwami Europy Zachodniej. Było tak szczególnie w okresie prezydentury Wiktora Janukowycza. Po eskalacji konfliktu w Donbasie szefowie państw i rządów czołowych państw UE oraz przedstawiciele struktur unijnych skupili się na działalności skierowanej na ustabilizowanie sytuacji na Ukrainie. Nawiązanie bezpośrednich kontaktów stolic europejskich z Kijowem zmniejszyło znaczenie relacji pomiędzy Kijowem a War-

⁸⁰ *Poroszenko w Polsce. Późnym wieczorem spotkał się w Belwederze z Komorowskim*, http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114871,16090185,Poroszenko_w_Polsce_Poznym_wieczorem_spotkal_sie.html [dostęp: 4.06.2014].

⁸¹ *Polska oferta dla Ukrainy: 100 mln euro, pełnomocnik rządu i stypendia dla studentów*, <http://pikio.pl/polska-oferta-dla-ukrainy-100-mln-euro-pelnomocnik-rzadu-i-stypendia-dla-studentow> [dostęp: 20.01.2015]; *Artur Radziwiłł pełnomocnikiem rządu ds. wspierania reform na Ukrainie*, [http://wyborcza.pl/1,91446,17365713,Artur_Radziwiłł_pełnomocnikiem_rządu_ds_wspierania.html#ixzz48CSTNkZi](http://wyborcza.pl/1,91446,17365713,Artur_Radziwi%C5%82%20pe%C5%82nomocnikiem_r%C5%82ządu_ds_wspierania.html#ixzz48CSTNkZi) [dostęp: 5.02.2015]; *100 mln euro z Polski dla Ukrainy*, <http://www.euractiv.pl/gospodarka/artykul/100-mln-euro-z-polski-dla-ukrainy-007299> [dostęp: 10.09.2015].

⁸² *Polsko-litewsko-ukraińska brygada. Międzynarodowa jednostka LITPOLUKBRIG to doskonały przykład, że system bezpieczeństwa może wyjść ponad ramy narodowe*, <http://wiadomosci.wp.pl/kat,1356,title,Polsko-litewsko-ukrainska-brygada-Miedzynarodowa-jednostka-LITPOLUKBRIG-to-doskonaly-przyklad-ze-system-bezpieczenstwa-moze-wyjsc-ponad-ramy-narodowe,wid,18133420,wiadomosc.html?ticaid=116fb0> [dostęp: 29.01.2016].

⁸³ *Poroszenko po spotkaniu z Dudą: linia kredytowa dla Ukrainy wys. 4 mld zł*, <http://wiadomosci.onet.pl/swiat/poroszenko-po-spotkaniu-z-duda-linia-kredytowa-dla-ukrainy-wys-4-mld-zl/c18mxd> [dostęp: 15.12.2015].

szawą. Władze Ukrainy starają się maksymalnie zbliżyć z Unią, często powtarzając doświadczenie Polski, która na początku lat 90. XX w. korzystała z poparcia Niemiec i Francji w ramach Trójkąta Weimarskiego. Potwierdzeniem tego było szybkie podpisanie umowy stowarzyszeniowej przez Ukrainę i jej ratyfikacja przez państwa członkowskie UE.

W związku z powyższym należy również odnotować nieco mniejszą intensywność wzajemnych relacji na poziomie rządowym. W 2014 r. nie doszło do wizyty w Polsce premiera Ukrainy Arsenija Jaceniuka, a wizyta premier Ewy Kopacz na Ukrainie odbyła się dopiero cztery miesiące po objęciu przez nią stanowiska – w styczniu 2015 r.⁸⁴

Podobne tendencje występowały na poziomie prezydenckim. Na przykład w roku 2013 Bronisław Komorowski i Wiktor Janukowycz spotykali się sześciokrotnie i podpisali program współpracy polsko-ukraińskiej na lata 2013–2015⁸⁵. W 2014 r. Petro Poroszenko, wybrany na prezydenta Ukrainy w maju tego roku, i prezydent Polski spotykali się cztery razy⁸⁶. Jednak tylko jedno oficjalne spotkanie dwustronne podczas wizyty w Polsce 17–18 grudnia uznać należy za owocne. W trakcie wizyty 17 grudnia Poroszenko wygłosił przemówienie przed Sejmem RP, dziękując Polsce za poparcie i pomoc, a także odnosząc się do trudnej wspólnej historii, powiedział „wybaczamy i prosimy o wybaczenie”. Tego samego dnia prezydent Komorowski podpisał ustawę ratyfikacyjną umowy stowarzyszeniowej Ukrainy z Unią Europejską⁸⁷. Niestety nie doszło wtedy do podpisania żadnych dokumentów dwustronnych o charakterze strategicznym⁸⁸.

Niedowierzanie strony ukraińskiej wywołały słowa premier Kopacz na temat bezpieczeństwa po przedstawieniu składu nowego rządu 19 września 2014 r. Wypowiedź została potraktowana jako deklaracja odejścia od polityki poprzedniego rządu, zorientowanego na poparcie Ukrainy. E. Kopacz zrobiła potem wiele, żeby zatrzeć złe wrażenie i niejednokrotnie wypowiadała się jednoznacznie w sposób „proukraiński”⁸⁹.

Negatywny wpływ na relacje dwustronne miało przyjęcie przez ukraińską Radę Najwyższą 9 kwietnia 2015 r. ustawy „O statusie prawnym i uszanowaniu pamięci uczestników walki o niepodległość Ukrainy w XX wieku”. Problem polegał na tym, że ustawa, uznająca członków UPA za żołnierzy walczących o niepodległość Ukrainy, została przyjęta przez parlament ukraiński kilka godzin po wystąpieniu w Radzie prezydenta Polski Bronisława Komorowskiego⁹⁰.

⁸⁴ A. Bieńczyk-Missala, *Napływają czarne chmury*, „Rocznik Strategiczny” 2014/2015, t. 20, s. 303–304.

⁸⁵ A. Киридон, С. Троян, *op. cit.*, s. 48.

⁸⁶ *Polska oferta dla Ukrainy...*

⁸⁷ A. Bieńczyk-Missala, *Napływają czarne chmury...*, s. 303.

⁸⁸ A. Kowalczyk, *op. cit.*

⁸⁹ P. Bajor, *Przyjaźń w czasie Wojny*, „Nowa Europa Wschodnia” 2015, nr 2, s. 17.

⁹⁰ *Najwyższa Rada Ukrainy w dniu wizyty Komorowskiego uznała OUN-UPA za formację niepodległościową*, <http://www.bibula.com/?p=81021#sthash.fp1u2xyL.dpuf> [dostęp: 9.04.2015];

Ważną kwestią, która spowodowała nieprzychylną reakcję polskich polityków i części społeczeństwa, było niewłączenie Polski do grona uczestników negocjacji w celu rozwiązania kryzysu ukraińskiego. Na ten temat wielokrotnie wypowiadał się Radosław Sikorski i jego następca na stanowisku ministra spraw zagranicznych, Grzegorz Schetyna. Z podobnymi inicjatywami występował również prezydent Duda⁹¹. Poseł do Parlamentu Europejskiego Jacek Saryusz-Wolski, jeden z najbardziej aktywnych polskich polityków w sprawach ukraińskich, powiedział nawet, że jego zdaniem Ukraina nie powinna w ogóle siadać do stołu rozmów bez udziału Warszawy⁹².

Polska jest państwem, które po akcesji do UE koncentrowało swoje wysiłki w dziedzinie polityki zagranicznej na kierunku wschodnim. W czasie kiedy najbardziej wpływowe państwa UE nie uznawały tego kierunku za priorytetowy, rząd w Warszawie dążył do tego, żeby stać się głównym ekspertem Unii do spraw Europy Wschodniej. Należy podkreślić, że osiągnął warte uwagi wyniki. Polska w UE ma prawdopodobnie największe doświadczenie w kontaktach z państwami Europy Wschodniej. W takich okolicznościach, biorąc pod uwagę, że Ukraina nie ma szans, aby samodzielnie rozwiązać problemy w stosunkach z Federacją Rosyjską i jest zainteresowana zaangażowaniem do tego dialogu innych podmiotów międzynarodowych, byłoby logiczne i sprawiedliwe włączenie do tego procesu Polski, która cechuje się wysokim poziomem znajomości sytuacji na Ukrainie i w Rosji, rozumieniem mentalności Ukraińców i Rosjan (z czym mają kłopoty politycy Europy Zachodniej), a także znacząco niższym poziomem zależności gospodarczej od Rosji niż np. Niemcy czy Francja.

Na razie włączenie Polski do negocjacji nie jest możliwe. Trudno powiedzieć, czy było możliwe nawet na początku kryzysu. Strona ukraińska nie jest tu winna – niestety w tej kwestii nie decyduje. Przeciwna włączeniu do dialogu Warszawy jest przede wszystkim strona rosyjska⁹³, ale także, jak można było wywnioskować z wypowiedzi Poroszenki we wrześniu 2015 r. w czasie wizyty w Berlinie – i inni przedstawiciele tzw. formatu normandzkiego⁹⁴.

Коморовський: закон щодо УПА ускладнює історичний діалог Польщі та України, <http://www.radiosvoboda.org/content/news/26973649.html> [dostęp: 23.04.2015].

⁹¹ Schetyna: Nie jest bezpiecznie, http://m.wyborcza.pl/wyborcza/1,132921,16914766,Schetyna_Nie_jest_bezpiecznie.html [dostęp: 4.11.2014]; *Польща готова приєднатися к переговорам по Донбасу – глава МІД*, <http://nbnews.com.ua/ru/news/137036> [dostęp: 19.11.2014]; *Сікорський: „нормандський формат” не підходить для вирішення конфлікту в Україні*, <http://www.unian.ua/politics/1046615-sikorskiy-normandskiy-format-ne-pidhodit-dlya-virishennya-konfliktu-v-ukrajini.html> [dostęp: 20.02.2015]; A. Kowalczyk, *op. cit.*; B.T. Wieliński, *Duda zaskoczył Berlin i Warszawę*, <http://wyborcza.pl/1,75477,18629138,duda-zaskoczyl-berlin-i-warszawe.html> [dostęp: 26.08.2015].

⁹² A. Kowalczyk, *op. cit.*

⁹³ P. Bajor, *op. cit.*, s. 16.

⁹⁴ B.T. Wieliński, *op. cit.*; *Władze Ukrainy: We wrześniu rozmowy o roli Polski w sprawie Donbasu*, <http://wyborcza.pl/1,75399,18628304,wladze-ukrainy-we-wrzesniu-rozmowy-o-roli-polski-w-sprawie.html> [dostęp: 25.08.2015].

Paradoksalnie, w czasach prezydentury Wiktora Janukowycza, w latach 2011–2013, dialog pomiędzy Ukrainą a Polską był intensywniejszy niż obecnie. Jednak dotyczył on generalnie europejskich aspiracji Ukrainy. W czasie kryzysu z lat 2013–2014 przywódcom Polski przypadła bardzo ważna rola – mobilizacji Unii Europejskiej w celu skłonienia Janukowycza i jego ekipy do dialogu z opozycją. Po ucieczce Janukowycza i rosyjskiej agresji w Donbasie w „kwestię ukraińską” poważnie angażowały się czołowe państwa świata. W takich okolicznościach Polska została odsunięta od bezpośrednich negocjacji, co miało również wpływ na zmniejszenie aktywności kontaktów dwustronnych.

Ze względu na strategiczny wymiar ukraińsko-polskich stosunków międzyrządowych (zwłaszcza w perspektywie średnio- i długookresowej), trwałą tradycję ścisłej współpracy i maksymalnie zbieżne interesy geopolityczne, należy szukać nowych mechanizmów konstruktywnego i wzajemnie korzystnego dialogu i rozwijać istniejący dwustronny potencjał, niedoceniany zarówno przez stronę ukraińską, jak i polską.

Polish-Ukrainian relations 2010–2015 – the Ukrainian point of view

Poland has repeatedly acted as a reliable ally in promoting Ukraine's activity on the international stage and during internal political turmoil. Polish leadership played the exceptional role during the Revolution of dignity. Having regard to the aggravation of confrontation, especially Poland's activity enabled to approve a common position of the EU concerning the events on the Maidan and force Yanukovich to sign the Agreement on settlement of political crisis in Ukraine. From the beginning of Russian aggression on the territory of Ukraine, Poland stressed the inviolability of Ukrainian borders and encourage to the implementation of sanctions against Russia at the various international forums. Since a Poland's representative has not been involved at the negotiating group on normalization of the situation in Ukraine, intensity of Ukrainian-Polish dialogue on the highest level slightly reduced during 2014–2015. Direct contacts of Ukraine's leadership with the leaders of Germany and France, which having significant impact on making decisions within the EU and being eligible as partners in the negotiations for Russia, have positive effects. However, they have not allowed to fully using great potential of Ukrainian-Polish strategic partnership.

Key words: Ukrainian-Polish relations, European integration, Ukrainian crisis, Russian aggression

VARIA

Ragnar Leunig

**EINIGE BEMERKUNGEN ZUR ENTWICKLUNG
DER DEUTSCH-POLNISCHEN BEZIEHUNGEN
IM ZEITALTER NEUER KRISEN UND SPANNUNGEN
IM BEREICH DER WESTLICHEN UND RUSSISCHEN
SICHERHEITSPOLITIK IM XXI JAHRHUNDERT**

Polen und Deutschland – mit über 1000 Jahren Nachbarschaft und gemeinsamer Geschichte – sind zusammen in Europäischer Union (EU) und im Nordatlantik Pakt (NATO), werden konfrontiert mit Aufgaben, Herausforderungen und Krisen: Europäische Integration und Wirtschafts- und Finanzprobleme, Griechenland und Währungskrise – auch wenn Polen nicht in der EURO-Zone ist – Ukraine und Russland.

Hatte bis 2014 die wirtschaftliche und finanzielle Situation der EU-Staaten, die Stabilität des EURO und die Lage Griechenlands Politiker, Bevölkerung und Medien Europas beschäftigt, trat jetzt mit dem Ausgreifen Russlands auf die Krim und die Auseinandersetzungen um die Ostukraine, Ostmitteleuropa in den Mittelpunkt und erforderte neue Antworten. Die Kämpfe in Syrien und Irak brachten in großen Wellen Flüchtlingen nach Europa und mit ihnen neue Probleme und Herausforderungen.

Barack Obama, der Präsident der Vereinigten Staaten von Amerika, der sich in seiner Außenpolitik vor allem mit dem Nahen Osten und Asien beschäftigt hatte, wurde durch die Ukraine-Krise gezwungen, politische Schwerpunkte zu verändern und das Verhältnis zu den europäischen Partnern und Russland neu zu definieren. Gleichzeitig stellte das Erstarken nationaler, nationalistischer und populistischer

Bewegungen in Frankreich, Ungarn, Dänemark, Niederlanden, Polen und zuletzt auch in Deutschland und Österreich, die parlamentarischen Demokratien in diesen Ländern und die europäische Integration vor neue Belastungen.

Durch die Ukraine-Krise geriet die Sicherheits- und Verteidigungspolitik der europäischen Staaten, die seit dem Ende des Ost-Westkonfliktes gegenüber den anderen Politikbereichen in den Hintergrund getreten war, erneut in den Fokus der Diskussion. Dabei sehen sich Polen und die baltischen Staaten in besonderer Weise gefordert und wünschen eine stärkere Präsenz der NATO auf dem östlichen NATO-Gebiet, während sich die südeuropäischen Staaten wenig betroffen fühlten.

In Deutschland war und sind die Meinungen gespalten. Regierung, die meisten Parteien und die Mehrheit der Bevölkerung verurteilen die russische Politik in der Ukraine und befürworten die westlichen Sanktionen gegenüber Russland. Andere Gruppen verteidigen auch als Gegenreaktion zur unilateralen Politik des früheren US-Präsidenten George W. Bush, das russische Vorgehen. Die deutsche Wirtschaft, die von den Export-Sanktionen gegenüber Russland betroffene Industrie und Landwirtschaft, tragen diese Beschränkungen, wenn auch oft widerwillig, mit, oder treten gelegentlich für deren Abschaffung ein. Die USA – nicht so stark von der Einschränkung des Handels tangiert, wie Europa unterstützen die Sanktionspolitik. Die amerikanischen Republikaner forderten bisher eine noch härtere Gangart gegenüber Russland und setzten sich für Rüstungslieferungen an die Ukraine ein. Wie vermögen sich Polen und Deutschland auf die neuen Herausforderungen und die veränderte strategische Lage einzustellen und durch ihre gegenseitigen Beziehungen zur Lösung der Probleme beizutragen?¹

Die polnisch-deutschen Beziehungen in der Ära Tusk Merkel (2007–2014) und die Europäische Union

Mit dem Amtsantritt des polnischen Ministerpräsidenten Donald Tusk von der liberal-konservativen polnischen Partei Bürgerplattform (PO) hatten sich Voraussetzungen für eine Verbesserung der Beziehungen der polnischen Regierung zu Deutschland und zur europäischen Union ergeben (2007). Sein Vorgänger Jaroslaw Kaczynski, von der nationalkonservativen Partei Recht und Gerechtigkeit (PiS), stand nicht nur Russland sondern auch Deutschland und der europäischen Integration skeptisch gegenüber. Allerdings war sein Zwillingsbruder Lech bis zu seinem Tod 2010 Präsident Polens und vermochte entsprechend der polnischen Verfassung

¹ K.-O. Lang, *Eine Beziehung mit Hindernissen. Deutsch-polnische Beziehungen zwischen Konfrontation und Zusammenarbeit*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe“ 2006, 341–354; R. Leunig, *Entwicklung und Perspektiven polnisch-deutscher Beziehungen*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe“ 2008, 271–284 (künftig: Leunig 2008); H.-G. Erhart, *Die Europäische Union und die NATO*, [in:] W. Weidenfeld, W. Wessels (hrsg.), *Jahrbuch der Europäischen Integration 2015*, Baden-Baden 2015, 551–556 (künftig Jahrbuch 2015).

– stärker als etwa ein deutscher Bundespräsident – Einfluss auf die polnische Politik zu nehmen.

Die deutsche Kanzlerin Angela Merkel, CDU (seit 2005), räumte den Beziehungen zum deutschen Nachbarland Polen höchste Priorität ein. Auch wegen der guten persönlichen Beziehungen zu Donald Tusk – möglicherweise auch wegen ihrer polnischen Ahnen – waren jetzt mit der Regierung Tusk die besten Voraussetzungen gegeben, um ein Höchstmaß an Kongruenz zur Überwindung von Beziehungsproblemen zu erzielen². Von Seiten der polnischen Regierung wurde auch die Wiederwahl von Kanzlerin Merkel 2009 und 2013 sehr begrüßt. Dies gilt auch für die deutsche Seite, die mit großem Respekt die Wiederwahl der Regierung von Ministerpräsident Tusk im Jahre 2011 – ein Novum in der Geschichte der jungen polnischen Demokratie anerkannte.

Auf europäischer Ebene wurde Polen in das System Schengen eingebunden (2007), was den von polnischer wie deutscher Seite gewünschten Abbau der gegenseitigen Grenzkontrollen mit sich brachte. Für Polen bedeutete es aber auch eine große Herausforderung, da das Land damit die Kontrolle der Außengrenzen nach Osten zu sichern hatte und auch für das Problem der Migration von dort zuständig war. Es mussten neue Formen entwickelt werden, um den Kontakt zum Nachbarn Ukraine nicht zu verlieren³. Außerdem ist Frontex (European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the European Union)⁴ die europäische Institution zur Kooperation an der EU-Außengrenze – in Warschau angesiedelt und hat besonders seit der Flüchtlingskrise entscheidende Aufgaben übernommen.

Deutschland hat sich aus Furcht vor einem Anstieg der deutschen Arbeitslosigkeit so lange wie möglich in der europäischen Wirtschafts- und Finanzkrise gegen eine Arbeitserlaubnis für Arbeitnehmer aus den 2004 in die Europäische Union (EU) eingetretenen Staaten, vor allem Polen, gewandt. Zwar haben eine Vielzahl von polnischen Arbeitnehmern als Selbstständige oder auch illegal in der Bundesrepublik gearbeitet, ehe dann mit dem 1.05.2011 die Arbeitserlaubnis für alle EU-Bürger – nach Ausschöpfen der siebenjährigen Übergangszeit – eintrat. Deutschland war hier ein besonderer Bremser⁵, während die meisten EU-Staaten den Polen schon nach Eintritt Polens in die EU die Arbeitserlaubnis zugestanden.

Bei der Wanderung polnischer Arbeitnehmer spielte besonders Großbritannien eine große Rolle. Mit der verstärkten antieuropäischen Stimmung in Großbritannien (United Kingdom Independent Party – UKIP) ist hier aber der Zustrom von Hunderttausenden polnischer Arbeitnehmer seit 2004 ein Thema. In Polen hat

² Leunig 2008, 275.

³ Polen und das Schengen-Abkommen.

⁴ Frontex; W. Weidenfeld, W. Wessels (Hrsg.), *Europa von A-Z. Taschenbuch der europäischen Integration* 14. Auflage, Baden-Baden 2016, 493 (künftig: EU von A-Z).

⁵ Arbeitserlaubnis für polnische Arbeitnehmer in Deutschland vor allem zu Pflegekräften; „Süddeutsche Zeitung“, 20.11.2015 (künftig SZ).

die Wanderung in EU-Staaten zu einem Mangel an Facharbeitern in manchen Bereichen geführt. In Deutschland brachte der Zustrom von polnischen und anderen osteuropäischen Arbeitern trotz aller deutschen Befürchtungen, angesichts der wirtschaftlich guten Situation, bisher keine Probleme⁶.

Die Europäische Union war und ist bedeutsam für Polen. Kein EU-Land erhält mehr Geld von der EU, im Gegensatz zu dem, was das Land in die Union einzahlt. In der Wirtschafts- und Finanzkrise in der EU hat sich kein Land neben Deutschland so gut gehalten wie Polen. Hauptexportland ist natürlich die Bundesrepublik Deutschland, wodurch sich das Wachstum der polnischen Außenwirtschaft trotz aller wirtschaftlichen Sorgen weiter steigern konnte⁷. Eine eventuelle Einführung des unpopulären EURO verschob Donald Tusk 2013 aber auf 2020 da er bei diesem Thema einen Machtverlust gegenüber der immer stärker werdenden PiS fürchtete. Zudem hatte der niedrige Zloty-Kurs gegenüber dem EURO auch zum Export in die Länder der EU beigetragen⁸.

Der geplante Atomausstieg der Bundesrepublik Deutschland bis 2022 stieß auf Unverständnis bei der polnischen Regierung, da man hier wegen der erwarteten Energieverknappung eine Verteuerung der Stromkosten im eigenen Land befürchtete. Polen besaß kein Atomkraftwerk, plante aber, ähnlich wie Tschechien – den Bau eines solches Meilers. Die befürchtete Verknappung im Energiebereich würde auch zu einer weiteren Abhängigkeit von Russland führen. Diese Abhängigkeit hatte bereits wegen des russisch-ukrainischen Disputes zu einer Verminderung von Gaslieferungen in einige europäische Länder geführt. Die polnische Regierung setzte weiter auf Kohle und erhoffte sich eine Erleichterung im Energiebereich durch die Förderung von Schiefergas (Fracking), was sich aber nicht realisieren ließ⁹.

Den Vertrag der Europäischen Union von Lissabon hatte der von PiS kommende polnische Präsident Lech Kaczynski schließlich (2009) unterschrieben, nachdem er seinen Widerstand dagegen aufgegeben hatte¹⁰. Mit Befriedigung wurde in Polen aufgenommen, dass mit dem Polen Jerzy Buzek erstmals ein Osteuropäer Präsident des Europäischen Parlaments wurde (2009–2012). Der bisherige polnischen Ministerpräsidenten Donald Tusk wurde 2014 Präsident des Europäischen Rates in Brüssel.

Der Schatten der deutsch-polnischen Vergangenheit

Trotz der guten Beziehungen zwischen der polnischen und der deutschen Regierung gab es wegen der deutschen Vergangenheit immer wieder Punkte, die zu Mei-

⁶ Der polnische Traum vom besseren Leben auf der Insel.

⁷ „International Herald Tribune“, 25.10.2008; SZ 28.10.2008, 18.03.2009.

⁸ SZ 14.09.2011.

⁹ „Tagesspiegel“, 7.01.2009, 11.03.2011; SZ 11.07.2011, 22.10.2011.

¹⁰ Polen gibt Widerstand gegen Lissabon-Vertrag auf.

nungsverschiedenheiten zwischen Polen und Deutschland führten. Ein besonderes Kapitel war das Problem der Renten für Menschen, die in den Ghettos arbeiten mussten, bis das Bundessozialgericht ihnen diese Rente zusprach (2009)¹¹.

Die Präsidentin des Bundes der Vertriebenen, die CDU Bundestagsabgeordnete Erika Steinbach, forderte für sich einen Sitz im Rat der neuen Stiftung „Flucht, Vertreibung, Versöhnung“, die ein „Zentrum gegen Vertreibung“ in Berlin errichten wird. Steinbach hatte auch einen Gedenktag für die nach dem Zweiten Weltkrieg vertrieben Deutschen vorgeschlagen. Gegen Steinbach richtete sich in Polen entschiedener Protest, da sie vielen Polen als unversöhnlich erschien und gegen die Anerkennung der Oder–Neiße Grenze gestimmt hatte. Wladyslaw Bartoszewski hatte als damaliger polnischer Außenminister 1995 das Unrecht der Vertreibung angesprochen. Jetzt aber (2008) warf er als Deutschlandbeauftragter der polnischen Regierung, Steinbach vor: „Als Europäer kann ich ihre falschen Interpretation historischer Fakten nicht akzeptieren.“ Er beschuldigte Steinbach, die deutsch-polnische Versöhnung zu behindern¹². Erika Steinbach verzichtete schließlich wegen des Drucks auf polnischer wie auch deutscher Seite auf ihren Anspruch einen Sitz im Rat der Stiftung „Flucht, Vertreibung, Versöhnung“ zu erhalten¹³. Es stellt sich aber die Frage, inwieweit dieses Zentrum gegen Vertreibungen inhaltlich – mangels polnischer Beteiligung – wohl international ausgerichtet sein kann, und zu abgewogenen Urteilen zu kommen vermag.

Polnische Politiker fordern Minderheitenrechte für die Polen in Deutschland und beklagen den wenigen Polnischunterricht in der Bundesrepublik, während von Seiten der deutschen Minderheit in Polen moniert wird, dass es keine zweisprachigen Schulen in Polen gäbe, wo viele deutschstämmige Polen („Autochthone“) leben¹⁴.

Die Ukraine, Russland und die westlichen Staaten

Die polnische wie die deutsche Politik zeigten sich befriedigt darüber, dass als Ergebnis der „oranzen Revolution“ – für die sich polnische Politiker besonders eingesetzt hatten mit den allgemeinen Wahlen in der Ukraine (2005) Wiktor Juschtschenko als Präsident und Julya Tymoschenko als Ministerpräsidentin, pro-westliche Politiker, an die Macht kamen. Sie suchten auch die Annäherung an die Europäische Union. Aber von einem Verständnis der beiden untereinander konnte man nicht die Rede sein. Die Ukraine und die EU begannen 2008 Verhandlungen über ein Assoziationsabkommen, das aber nicht automatisch ein erster Schritt zu einer Mitgliedschaft der Ukraine in der EU darstellen sollte¹⁵.

¹¹ SZ 3.06.2009.

¹² „Gazeta Wyborcza“ zit. in „Bocholter Borkener Volksblatt“, 12.03.2009.

¹³ SZ 3.03.2008, 7.03.2008, 9.03.2008, 19.03.2008.

¹⁴ SZ 21.09.2009, 19.05.2011.

¹⁵ Ukraine und die Europäische Union.

Der amerikanische Präsident George W. Bush wandte sich nach dem Irak-Krieg wieder stärker Europa zu und versuchte die Ukraine an die NATO heranzuziehen (2008). Die polnische Regierung hätte das begrüßt. Deutscher- und französischerseits wurde das aber wegen der russischen Kritik und wegen des mangelnden Rückhaltes für die NATO in der ukrainischen Bevölkerung abgelehnt¹⁶. Die US Regierung trieb – trotz massiver russischer Kritik aber mit polnischem Einverständnis – das Projekt einer Stationierung eines Raketenschutzschildes gegen „Schurkenstaaten (Iran, Nordkorea) in Polen voran. Russischerseits wurde dies als direkte Bedrohung des eigenen Landes betrachtet. Bushs Nachfolger Obama hat die Pläne für eine Raketenschutzschild in Polen gestoppt¹⁷.

Polen hatte sich als Teil von „New Europe“ (US-Verteidigungsminister Rumsfeld) auch am Irak- und Afghanistan-Einsatz beteiligt. Es hatte sogar gestattet, dass „terroristische Gefangene“ in geheimen Lagern von den USA gefangen gehalten wurden. – Lange hatte die polnische Politik die NATO aus Sicherheitsgründen gegenüber Russland für wichtiger gehalten als die Europäische Union. Um so größer war die Enttäuschung darüber, dass die Vereinigten Staaten die Visumpflicht für Polen – im Gegensatz zu den meisten anderen EU-Staaten – aufrecht erhielten.

Der neue amerikanische Präsident Barack Obama war stärker an Nahem und Mittleren Osten (Beendigung von Irak- und Afghanistankrieg) und Asien als an Europe interessiert. Er hatte nicht nur die Schutzschildstationierung von Raketen in Polen aufgegeben. Auch auf die Annäherung der Ukraine an die NATO wurde verzichtet. Obama hoffte auf eine Annäherung an Russland, mit dem die USA einen neuen START-Vertrag zur Reduzierung von Atomwaffen abschlossen. Der 2010 in der Ukraine gewählte russlandnahe Präsident Wiktor Janukowitsch – der in der „orangenen Revolution“ gescheitert war, lehnte jede Verbindung zur NATO ab¹⁸.

Die Ukraine Krise und die westliche Politik

Stattdessen verlängerte Präsident Janukowitsch den Vertrag über die Stationierung der russischen Schwarzmeerflotte mit Russland bis 2042 und handelte dafür eine Verbilligung bei den russischen Gaspreisen ein. Die Gegenkandidatin von Janukowitsch bei der Präsidentschaftswahl, Julya Tymoschenko wurde wegen

¹⁶ EU A-Z, 13. Aufl., 201–212.

¹⁷ R. Leunig, *Die amerikanische Außenpolitik in einer Zeit der Krisen*, [in:] *Partnerstwo Wschodnie. Wielka szansa Europy*, hrsg J. Sawczuk, Poznań–Chorzów 2011, 315–328, hier 321 (künftig Leunig 2011); SZ 17.2009, 26.2009, 22.10.2009, 3.03.2011, 30.05.2011.

¹⁸ R. Leunig, *Die Vereinigten Staaten von Amerika und die Ukraine*, [in:] *Polska i Niemcy wobec przemian na Ukrainie. Polen und Deutschland angesichts des Wandels in der Ukraine*, Rzeszów 2015, 11–28, hier 17f. (künftig Leunig 2015).

Veruntreuung von Staatsgeldern verurteilt. Dies wurde in Polen und Deutschland heftig kritisiert, lenkte aber von dem eigentlichen Problem ab¹⁹.

2013 war das Assoziationsabkommen der Ukraine mit der EU unterschriftsreif. Zwar hatte der russische Präsident Wladimir Putin vor der „oranzen Revolution“ gesagt, dass aus russischer Sicht, wegen der engen wirtschaftlichen Verbindung der Ukraine zu seinem Land, nichts gegen eine Mitgliedschaft der Ukraine in der EU einzuwenden sei. Da ging Putin aber noch davon aus, dass der russlandnahe Janukowitsch Präsident werden würde²⁰ – 2013 konfrontierte der russische Präsident seinen ukrainischen Kollegen aber mit der Alternative: Bei einer Unterschrift Janukowitschs unter den EU-Assoziationsvertrag würden die russisch-ukrainischen Wirtschaftsbeziehungen beendet. Stattdessen bot er der Ukraine eine Mitgliedschaft in der von Russland dominierten Eurasischen Gemeinschaft an, die eventuell auch Verhandlungen mit der EU aufnehmen könne.

Janukowitsch unterschrieb nicht, enttäuschte damit die Hoffnungen auch Polens und Deutschlands auf eine Anbindung der Ukraine an den Westen. Mit dieser Entscheidung löste er aber die Demonstrationen auf dem Kiewer Maidan aus, die sich gegen diese Abkehr vom Westen, aber auch gegen den korrupten Präsidenten richteten. Janukowitsch floh nach Russland und wurde nach Wahlen von den prowestlichen Petro Poroschenko als Präsident und Arsenij Jazenjuk als Ministerpräsident abgelöst.

So ergaben sich zwei Fehleinschätzungen: Die westliche Politik hatte nicht berücksichtigt, wie schwer es der Ukraine fallen musste sich für den Westen und damit gegen Russland zu entscheiden. Die russische Politik hatte den Willen in der Ukraine unterschätzt, sich stärker an den Westen zu binden²¹. Ein Heranziehen der Gesamtukraine war damit für Putin gescheitert, wohl aber ergab sich aus russischer Sicht noch die Möglichkeit von Teillösungen. 22)

Die Krim ist mehrheitlich russischsprachig. Dort lag die russische Schwarzmeerflotte. In einem russisch gestützten „Tarnkappenkrieg“ (Dausen/Thumann), was von Putin später zugegeben wurde und nach einem von der Ukraine nicht anerkannten Referendum, wurde die Krim von Russland annektiert. Die Führung der Krim-Tataren wird seither verfolgt. Begründet wurde die Annexion von russischer Seite damit, dass die Krim historisch zu Russland gehöre (seit 1783) und mit dem „Schutz der Landsleute“, obwohl hier keinerlei Einschränkung von ukrainischer Seite bestand. Die Krim hatte sich bei der Unabhängigkeit der Ukraine (1991), knapp aber mehrheitlich, für die Ukraine ausgesprochen²². Putin bestritt, dass es eine völkerrechtswidrige Annexion sei. Er verwies auf die Unabhängigkeitserklä-

¹⁹ „Spiegel“, 14.11.2014, 17–22.

²⁰ Putin im Gespräch mit spanischem Regierungschef Zapatero 10.12.2004.

²¹ „Spiegel“, 14.11.2014, 17–22; A. Portnov, *Postsowjetische Hybridität* „Eurorevolution“, „Aus Politik und Zeitgeschichte“, 64 (47–48, 2014), 3–9 (künftig APuZ).

²² „Das Parlament“, 29.03.2010; F. Schnell, *Historische Hintergründe ukrainisch-russischer Konflikte*, APuZ, 47–48 (2014), 10–17, hier 19.

rung des Kosovo (2010), was von einem UNO-Gerichtshof als rechtens anerkannt wurde. Hier hatte die NATO aber erst nach schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen der Serben gegen die Kosovaren eingegriffen (1999)²³.

Im Namen der G 7 Staaten sprach der kanadische Premierminister Stephen Harper – auch für die Unterzeichner USA und Großbritannien, dass Russland als Mitunterzeichner das Budapester Memorandum von 1994 verletzt habe, das von „...an explicit Russian guarantee of territorial integrity“ als Gegenleistung für den Abzug von Nuklearwaffen aus der Ukraine nach Russland spreche. Die USA unter Bill Clinton waren in hohem Maße – wie bei Barack Obama im Falle des Iran – an der Reduzierung von Nuklearstaaten interessiert²⁴. Die Annexion der Krim war die erste eklatante Verletzung des Völkerrechts in Europa nach dem Zweiten Weltkrieg.

Im mehrheitlich russischsprachigen und industriell geprägten Donbass in der Ostukraine gab es zweifellos ein gegen die Hauptstadt Kiew gerichtetes Meinungsbild. Mit russischer militärischer Hilfe führte das zu einer separatistischen Abspaltung der Region um Donezk und Luhansk an der Grenze zu Russland und zu heftigen Kämpfen mit ukrainischen Truppen und vielen Opfern.

Verhandlungen im September 2014 führten zu einem brüchigen Waffenstillstand mit weiterhin vielen Opfern. In Minsk II im März 2015 wurde in einem Sitzungsmarathon von Merkel, dem französischen Präsidenten Francois Hollande, Poroschenko und Putin ein Maßnahmenpaket beschlossen, das erst teilweise umgesetzt, den Zustand des Waffenstillstandes verbesserte, besonders seitdem Russland im September 2015 in den Syrienkonflikt eingriff.

Im Sommer 2014 beschloss die Europäische Union einhellig Sanktionen gegen Russland. Die Sanktionen sind Einreiseverbote für Personen, Maßnahmen gegen Unternehmen, aus einem Waffenembargo, Exportverbote für Güter für die Ölindustrie und keine Kreditvergabe in EU und USA an Staatsbanken für Rüstungs- und Ölindustrie²⁵. Die USA schloss sich diesen Sanktionen vollkommen an. Allerdings ist ihre Exportabhängigkeit von Russland sehr viel geringer als die der Staaten der Europäischen Union²⁶.

Am meisten betroffen zeigten sich in der Ukraine-Krise die baltischen Staaten und Polen. Estland, Lettland und Litauen mit einer starken russischsprachigen Minderheit, sahen sich als ehemalige Teile der Sowjetunion durch die russische Drohung vom „Schutz der Landsleute“ in besonderer Weise bedroht. In ähnlicher Weise reagierte die polnische Politik. Hier wurde festgestellt, dass man die deutsche Regierung schon früher auf die besondere Gefährdung durch Russland hingewiesen habe, ohne auf eine entsprechende Resonanz in der Bundesrepublik zu stoßen. Man führte das auch auf die Energieabhängigkeit des Landes von Rus-

²³ Warum die Ukraine nicht Kosovo ist.

²⁴ Budapest Memorandum. Security Assurances.

²⁵ USA: Ukraine – Konflikt verschärfen Sanktionen gegen Russland.

²⁶ Russland-Sanktionen aktuell.

sland zurück, die sich auch in der Energiepipeline Nord Stream von Russland und Deutschland manifestierte und zu starker Verstimmung im deutsch.-polnischen Verhältnis geführt hatte²⁷.

In der Beurteilung der Haltung Russlands gegenüber der Ukraine und in der Frage der Sanktionen waren sich die polnische und deutsche Regierung einig. Die Annexion der Krim durch Russland und die russische militärische Hilfe für die Separatisten in der Ostukraine wurden als Bruch des Völkerrechts gesehen. In der Europäischen Integration hatte man seit dem Zweiten Weltkrieg eine Politik des friedlichen Interessenausgleichs betrieben. Ein militärisches Eingreifen in Nachbarländer war ausgeschlossen²⁸.

Die meisten deutschen Parteien stimmten mit der Haltung ihrer Regierung überein. Aber im rechten und linken Spektrum der Politik gab es Meinungsäußerungen, die das Vorgehen der russischen Politik entschuldigten oder sogar positiv berteilten. Gespeist wurde diese Position durch das Misstrauen gegenüber der amerikanischen Politik, die durch Völkerrechts- und Menschenrechtsverletzungen, Fehlinformationen vor dem Irakkrieg, Ausspähen selbst von Partnern und durch Drohnenangriffe – vor allem in der Ära von George W. Bush – eine grundlegende Abneigung gegenüber den Vereinigten Staaten erzeugt hatte²⁹. Die deutsche Wirtschaft trägt trotz Exporteinbußen die Sanktionen mit. Aber es gibt immer wieder Stimmen aus Wirtschaftskreisen, die aus ökonomischen Gründen auf ein Ende der Sanktionen gegenüber Russland drängen³⁰.

Die Ukraine leidet. Es gab schon vor dem Eingreifen Russlands eine Wirtschaftskrise. Sie wurde verschärft durch den Verlust der Krim, die Opfer, durch die Auseinandersetzungen im Donbass und die praktische Abtrennung dieses wirtschaftlich wichtigen Teil des Landes. Die wirtschaftlich so bedeutsamen Beziehungen zu Russland bestehen nicht mehr. Die Ostukraine kommt auch nach Minsk II nicht zur Ruhe. Erst Teile der Vereinbarungen sind umgesetzt. Vor allem die Wahlen in der Ostukraine haben noch nicht stattgefunden³¹. Dazu kommt die innere Instabilität. Es gibt ein großes Misstrauen in der Gesellschaft, die dem Einfluss der Oligarchen nicht traut. Zu diesen Oligarchen zählt auch Präsident Petroschenko, der die von der EU und dem Internationalen Währungsfonds (IWF) geforderten inneren Reformen zu bremsen scheint oder nur zögerlich umsetzt. Es ist die Frage, ob der Ministerpräsident Wolodymir Hrojsman, ein Vertrauter des Präsidenten, der Jazenjuk abgelöst hat, die Reformen wirklich vorantreiben kann³². Korruption ist das schleichende Übel des Landes. Hunderttausende Men-

²⁷ J. Thimm, *Herausforderungen für das atlantische Bündnis. Die Ukraine-Krise und die NSA-Affäre*, APuZ 64 (50–51) 3–9; Schnell APuZ (47–48), 10–17.

²⁸ SZ 18.12.2014.

²⁹ C. Hacke, *Politik-Logiken im Ukraine-Konflikt*, APuZ 64 (47–48) 2014, 40–47.

³⁰ Schröder warnt vor neuen Russland-Sanktionen.

³¹ „Tagesspiegel“, 2.02.2016; SZ 1.03.2016.

³² SZ 14.04.2016.

schen sind inzwischen nach Polen oder anderen Ländern gegangen, um der Krise des eigenen Landes zu entgehen.

Der IWF ist ein Kreditgeber, der der Ukraine entgegenkommen möchte, weil diese Institution weiß, wie schwierig die Umsetzung von Reformen in der Ukraine ist³³. Die Europäische Union hat inzwischen das Assoziationsabkommen mit der Ukraine abgeschlossen, das von der Ukraine und 27 Ländern ratifiziert wurde und das diesem Land neue wirtschaftliche Chancen auf dem Weg nach Europa eröffnet, ohne aber automatisch zu einer EU-Mitgliedschaft zu führen. Nur in den Niederlanden ist ein nicht bindendes Referendum über dieses Assoziationsabkommen von der Mehrheit der Wähler, bei geringer Wahlbeteiligung, abgelehnt worden. Die niederländische Regierung, die EU und die ukrainische Regierung sehen sich nun gezwungen Modifikationen vorzunehmen, die dem Abkommen doch seine Gültigkeit verschaffen³⁴.

Es stellt sich die Frage, ob sich bei Referenden die Wähler wirklich mit den gestellten Abstimmungsinhalten befassen. Schon bei den Referenden 2005 über die europäische Verfassung in Frankreich und den Niederlanden, stimmten die Wähler nicht gegen die Verfassung, deren Inhalt sie kaum kannten sondern gegen die eigene Regierung. So auch in den Niederlanden 2016: Hier manifestierte sich ein Misstrauen der Bürger gegenüber der Europäischen Union.

Angesichts der vielfachen Probleme der Ukraine kann man von einer Staatskrise sprechen. Die anderen russischsprachigen Regionen wie Charkow, oder Odessa haben sich den Separatisten nicht angeschlossen. Polen, Deutschland, die Europäische Union und der Internationale Währungsfonds sind weiterhin bereit der Ukraine bei der inneren Stabilisierung zu helfen.

...und Russland

Putin hat das Ende der Sowjetunion als „größte geopolitische Katastrophe des 20. Jahrhunderts“ bezeichnet³⁵. Handelt es sich bei der russischen Politik auf der Krim und in der Ostukraine um einen Ansatz die alte imperiale Größe wiederherzustellen oder ist es der Versuch, an den Grenzen „Einflusszonen“ zu schaffen? Manchmal scheint der Beobachter in die Zeiten von Chruschtschow oder Breschnew zurückzufallen, wenn er versuchen musste „Kremlastrologie zu betreiben – Der Versuch die Ukraine über die Eurasische Union an Russland heranzuziehen war gescheitert. Aber die Möglichkeit zu russischen Ausgreifen besteht nicht nur gegenüber weiteren ost-und südeuropäischen Regionen mit russischsprachiger Bevölkerung aber auch in Abchasien, Südossetien (Georgien, und zudem in Transnistrien) Moldawien, wo bereits russischer Einfluss existiert³⁶.

³³ IWF ändert Kreditregeln zugunsten der Ukraine.

³⁴ Niederländer lehnen EU-Vertrag mit der Ukraine ab.

³⁵ Zitiert nach Putin. Er steht vor der Entscheidung seines Lebens.

³⁶ Leunig 2015, 25.

Ein neues Moment entsteht durch das russische Eingreifen mit Flugzeugangriffen gegen die Opposition in Syrien auf der Seite des Präsidenten Assad. Die syrische Regierung schien weiter an Boden zu verlieren. Bei einem Scheitern Assads hätte Russland seinen Einfluss im arabischen Raum und seinen einzigen Mittelmeerstützpunkt Tartus verloren. Nach dem plötzlichen russischen Rückzug aus Syrien nach Geländegewinnen der Regierung stellt sich die Frage: Erfolgte diese Entwicklung weil man das eigene Ziel erreicht sah oder war es eine Maßnahme, um die eigenen Finanzen zu schonen. Jedenfalls hatte Russland nach dem Ausgreifen in der Ukraine und den Eingriffen in Syrien sich selbst bewiesen und auch der Welt gezeigt, dass man als Weltmacht anzusehen sei. Heißt das, dass Russland jetzt auch in anderen Regionen wieder aktiv werden will, etwa in der Ukraine? Aber auch die USA sehen nach dem russischen Eingreifen in Syrien, dass Möglichkeiten zu einer Kooperation mit Russland bestehen³⁷.

Putin darf sich bei dem russischen Ausgreifen in der Ukraine in Krim und Donbass der Unterstützung der Mehrheit der russischen Bevölkerung sicher sein. Dazu trägt auch die Informationspolitik der Regierung bei. Diese Informationspolitik greift auch nach Westen über, wie das in Moldawien, bei der Unterstützung von Rechtspopulisten, etwa der Front National in Frankreich und bei der versuchten Einflussnahme auf Russlanddeutsche spürbar wird³⁸.

Warum hat Russland in Minsk I und II einem, wenn auch brüchigen, Waffenstillstand in der Ostukraine zugestimmt? Sicher hätte Putin gerne die geographische Verbindung vom Donbass zur Krim hergestellt, die bisher keinen direkten Kontakt zu Russland besitzt. Zudem spricht die russische Politik beim Donbass nicht mehr von Nowija Rossijsa – Neurussland. Dies ist sicher darauf zurückzuführen, dass damit die russische Einflussnahme auf weiterhin ukrainische Regionen einen NATO-Beitritt der Ukraine blockieren kann. Ähnlich wie im Falle der Krim hat Putin auch bei der Ostukraine schließlich einen militärischen Einsatz Russlands zugegeben. „Wir haben nie gesagt, dass dort keine Leute seien, die bestimmte Aufgaben ausübten, ausschließlich im militärischen Bereich.“ Das bedeutet aber nicht, dass reguläre russische Soldaten in der Ostukraine sind. „Achten Sie auf den Unterschied!“³⁹

Die russische Zurückhaltung in der Ostukraine hat zweifellos finanzielle Gründe. Die Sanktionen treffen die russische Wirtschaft. Dazu kommt der Abzug von Investitionen und die Verschuldung Russlands im Ausland. Die russischen Banken können keine Kredite für Öl- und militärische Projekte im Westen mehr aufnehmen. Der Rubel ist verfallen. Dadurch steigen die Importpreise und die Inflation. Die Kosten für Krim und Donbass sind bedeutend⁴⁰.

³⁷ SZ 25.02.2016; ZEIT 18.03.2016; „International New York Times“, 16.03.2016.

³⁸ Putin-Vertrauter finanziert Front National; SZ 20.01.2016.

³⁹ Putin. Es gab einen Militäreinsatz in der Ostukraine (17.12.2015).

⁴⁰ „New York Times“, 12.12.2014, 1, 4; *Wegbrechende Einnahmen- Ölpreisverfall würgt Russlands Wirtschaft ab*, SZ 18.12.2014.

Noch gravierender ist der Ölpreisverfall. Russland kann die Produktion von Öl und den Verkauf nicht einschränken, da die Energie einen Großteil des russischen Exportes ausmacht und auch der russische Haushalt stark von den Einnahmen aus dem Energieverkauf profitiert⁴¹. Die einseitige Ausrichtung auf Energie mit schnellen Gewinnen und mit der Möglichkeit der politischen Instrumentalisierung der Energieabhängigkeit anderer Länder hat Putin zu verantworten, der seit 1999 die Geschicke Russlands bestimmt. Er hat die Vorschläge zur Diversifizierung der russischen Wirtschaft von Präsident und „Staathalter“ Medwedew nie umgesetzt. Jetzt treffen die westlichen Maßnahmen und die „Ungunst der Stunde“ mit dem Energiepreisverfall Russland doppelt⁴². Jeder russische Bürger bekommt die finanziellen Einschränkungen direkt zu spüren. Die Zustimmung zum Präsidenten Putin ist weiterhin sehr hoch, während Staat und das Parlament Duma angesichts der Wirtschaftslage stark kritisiert werden⁴³. Es mag daher sein, dass diese Situation Russland zu einer kompromissbereiteren Haltung gegenüber dem Westen zwingt.

Die politische Wende in Polen und die deutsche und europäische Reaktion

Nach dem Ende der Regierung Jaroslaw Kaczynski 2007 angesichts der Auseinandersetzungen mit Deutschland und der Europäische Union um Ostsee-Gaspipeline und EU-Vertrag (Vertrag von Lissabon) erlahmte das Interesse in den deutschen Medien und der deutschen Bevölkerung an Polen und den deutsch-polnischen Beziehungen⁴⁴.

Man erkannte, welche Bedeutung der Kriegsbeginn des Zweiten Weltkrieges für Polen besaß, erkannte an, dass Angela Merkel zum Gedenktag des 1.09.1939 zur Westerplatte, nach Gdansk/Danzig reiste, wo der Krieg begonnen hatte⁴⁵. Mit Betroffenheit wurde über den polnischen Flugzeugabsturz mit dem polnischen Präsidenten Lech Kaczynski und 94 weiteren hochrangigen polnischen Politikern und Militärs vor Smolensk auf dem Wege nach Katyn berichtet. Die deutschen Medien schrieben aber auch über die innenpolitischen Auseinandersetzungen und den Vorwürfen von Jaroslaw Kaczynski (PiS), dass die polnische Regierung und Russland eine Mitschuld am Absturz seines Bruders Lech und der weiteren Personen trage⁴⁶.

Positiv wurde es in Deutschland aufgenommen, dass Donald Tusk und seine Regierung der Bürgerplattform (PO) 2011 wiedergewählt wurden. Zum ersten Mal nach 1989 ging damit eine polnische Regierung in eine zweite Regierungszeit. Donald Tusk wurde als Anti-Kaczynski angesehen⁴⁷. Der wirtschaftliche Aufschwung

⁴¹ „New York Times“, 12.11.2014, SZ 12.12.2014.

⁴² SZ 12.01.2016.

⁴³ SZ 27.04.2016.

⁴⁴ Leunig 2008, 284.

⁴⁵ SZ 28.08.2009.

⁴⁶ SZ 9.04.2011; 30.07.2011; ZEIT 14.04.2011; 6.10.2011.

⁴⁷ SZ 11.10.2011.

in Polen in einer Zeit der europäischen Wirtschaftskrisen wurde sehr anerkannt. Es wurde aber auch festgestellt, dass das Land zwiegespalten sei. Der Westen und Norden, wirtschaftlich entwickelt, sei auf Deutschland und die Europäische Union ausgerichtet wählte die Bürgerplattform PO. Der Osten mit den an Litauen, Weißrussland und Ukraine angrenzenden Wojwodschaften, wirtschaftlich mehr zurückgeblieben, mit wenig Kontakt zu Deutschland und EU, sehe den westlichen Nachbarn noch immer als Besatzer und wählt nationalkonservativ, die Partei Recht und Gerechtigkeit von Jaroslaw Kaczynski⁴⁸.

Dem Ministerpräsidenten Donald Tusk wurde in den nächsten Jahren mangelnder Reformeifer vorgeworfen, obwohl der verstorbene Präsident Lech Kaczynski von PiS – durch den von der PO kommenden Präsidenten Bronislaw Komorowski abgelöst wurde und damit eine einheitliche Politik möglich war. – Eine Altlast aus der Ära George W. Bush hatte die polnische Regierung zu tragen. Der europäische Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg, hat Polen 2014 für die Inhaftierung und Folterung in einem geheimen CIA-Gefängnis (2002v2003) im Nordwesten Polens mitverantwortlich gemacht⁴⁹.

Verwunderung drückten die deutschen Medien und auch ein Teil der deutschen Bevölkerung darüber aus, dass Polen sich unwillig zeigte, entsprechend der Vorstellungen der Europäischen Kommission, Flüchtlinge aufzunehmen. Zwar leben, arbeiten und studieren Hunderttausende von Ukrainern in Polen. Aber die Migranten außerhalb Europas machen weniger als ein Prozent der Bevölkerung aus. Die „Angst vor Unbekannten“, Nichtchristen, Terroristen treiben Teile der polnischen Bevölkerung um, aus genutzt von der nationalkonservativen PiS und kaum widersprochen von PO wegen der anstehenden Wahlen im Lande⁵⁰. Trotz der relativ guten Wirtschaftslage hatte die polnische Regierung auch auf die Einführung des EURO verzichtet, obwohl es inzwischen von EU Eurostaaten umgeben ist.

Lange hat man in Deutschland nicht zur Kenntnis genommen und hier ist ein eklatantes Versäumnis der deutschen Medien festzuhalten, dass die nationalkonservative Partei PiS in Umfragen an der regierenden Bürgerplattform PO vorbeigezogen war. Der als amtsmüde angesehene Donald Tusk, der als Präsident des Europäischen Rates 2014 nach Brüssel gegangen war, wurde von Ewa Kopacz, der bisherigen Präsidentin des Sejm, ebenfalls PO, ersetzt. Ihr stärker als linksorientiert verstandener Kurs wird von manchen als ein Grund für den Absturz von PO bei den Parlamentswahlen angesehen. Eine europäische Konvention zur Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen war umgesetzt worden. Dieses als „Gender-Ideologie“ bezeichnete Dokument und ein geplantes Gesetz zur Legalisierung von künstlichen Befruchtungen, wurden von PiS und der katholischen Kirche vehement kritisiert⁵¹.

⁴⁸ SZ 8.10.2011

⁴⁹ SZ 28.07.2014.

⁵⁰ SZ 3.07.2015.

⁵¹ SZ 15.04.2015.

Noch am Tage vor der Präsidentenwahl hatten deutsche Medien den bisherigen Amtsinhaber Komorowski als "Polens Ersatzkönig" bezeichnet und seine Wiederwahl vorausgesagt⁵². Knapp ewonnen aber hatte in der Stichwahl der bisher fast unbekannte EU-parlamentarier Andrzej Duda, von der Partei Recht und Gerechtigkeit, der Steuererleichterungen und die Rückkehr von 67 Jahren auf das bisherige Rentenalter von 65 Jahren versprochen hatte.

Zwar zeigt die Karte Polens wie bei früheren Wahlen Westen und Norden wählen den PO-Kandidaten, der Osten den PiS-Politiker. Die Präsidentschaftswahlen wurden aber von den jungen Menschen (19–29) entschieden, die zu über 60 Prozent Duda und nicht den „etablierten“ Komorowski wählten. Kaczynski ist zwar der Vorsitzende der Partei PiS, hatte es aber vorgezogen, nach seinen Wahlniederlagen 2007 als Ministerpräsident und 2010 als er der Nachfolger seines Bruders Lech Präsident werden wollte, das "unbeschriebene Blatt" Duda vorzuschieben⁵³. Es zeigt sich das kurze politische Gedächtnis der Wähler. In der Ukraine wurde 2010 Janukowitsch gewählt, der 2005 durchgefallen war. 2016 wurde in Polen die Partei PiS gewählt – mit Kaczynski im Hintergrund – die man 2007 abgewählt hatte.

Dass es sich wie bei Wahlen in Frankreich, Niederlanden, Deutschland und Österreich jetzt in Polen teilweise um rechtspopulistische Protestwahlen handelte, kann man daran erkennen, dass beim ersten Durchgang zur Präsidentenwahl in Polen der Sänger Pawel Kukiz, der ohne jede politische Erfahrung war, 20 Prozent der Stimmen erhielt. Die Wahlbeteiligung war mit 55% relativ hoch für Polen⁵⁴, lag auch bei der Parlamentswahl im Oktober 2015 über 50%.

Bei dieser Wahl erhielt die Partei Recht und Gerechtigkeit PiS, wie jetzt schon erwartet, mit 37,6% der Stimmen und 235 der 460 Abgeordneten die absolute Mehrheit im Sejm. Erstmals kann in Polen nach 1989 eine Partei alleine regieren. Die bisher verantwortliche Partei Bürgerplattform kam nur auf 24,1% mit 154 Sitzen Kukiz kam auf 8,8% und eine neue liberale Partei des Ökonomen Ryszard Petru auf 7,6%. Da für Wahlbündnisse 8% der Stimmen notwendig sind, kam eine linke Gruppierung nicht in das Parlament. Erstmals gibt es keine linke Partei mehr im Sejm Da wegen der 5% beziehungsweise 8% Klausel sehr viele Stimmen weggefallen sind, reichte PIS ein Ergebnis unter 40% zur absoluten Mehrheit.

Nur 19% der möglichen Wähler haben die nationalkonservative Partei gewählt. Betrachtet man im Vergleich die Präsidentenwahlen in den USA, so liegt dort die Wahlbeteiligung auch nur bei etwa 50%. Ein Blick auf die Karte von Polen zeigt: Bei diesen Wahlen haben sich die Verhältnisse gegenüber 2011 völlig verschoben. Nur noch in Vorpommern und Pommern lag die PO vor PiS. Selbst in Großpolen (Poznan/Posen), einem Schwerpunkt der PO vermochte PiS knapp zu siegen. Auch hier bewährte sich die Strategie von Jaroslaw Kaczynski. Die bisher

⁵² „Die Welt“, 9.05.2015.

⁵³ Präsidentschaftswahl in Polen; ZEIT 22.05.2015.

⁵⁴ Duda wird neuer Präsident in Polen.

völlig unbekannte Sejm-Abgeordnete Beata Szydlo wurde offiziell Ministerpräsidentin, während Kaczynski die eigentliche Entscheidungsmacht in Händen hält⁵⁵.

Als Gründe für den politischen Schwenk der polnischen Wähler genügt es nicht allein auf die Abnutzungserscheinungen der bisherigen Regierungspartei PO und etwaige Fehler der letzten Ministerpräsidentin zu verweisen. Zwar haben die PO-Regierungen mit den Milliarden Subventionen der Europäischen Union Polens Infrastruktur verbessert, den Strukturwandel der Landwirtschaft vorangetrieben und dazu beigetragen, dass das Bruttosozialprodukt des Landes seit 2004 fast um die Hälfte wuchs. Die Zahl der Beschäftigten stieg.

Aber die Jugendarbeitslosigkeit liegt bei 20 Prozent. Die jüngeren Menschen können nicht mehr mit der Zeit vor 1989 vergleichen, wie das Ältere tun. Sie stoßen sich an den niedrigen Löhnen, der Unsicherheit der Arbeitsplätze und vergleichen ihr Land mit Westeuropa. Fast 2 Millionen Menschen haben ihr Land in den letzten Jahren verlassen. Die meisten gingen nach Großbritannien. Den Wählern erschien die Demokratie so stabil zu sein, dass sie in einem Regierungswechsel keine Gefahr sehen. Die Versprechungen von Pis stießen auf positive Resonanz, obwohl ihre Finanzierung unklar war und ist. Die Hinwendung zu einer nationalen Sicht und nationalen Symbolen gewann an Zugkraft⁵⁶. Allerdings gab es bereits früh auf deutscher Seite Warnungen, dass Kaczynski einen Staatsumbau zu einem autoritären Staat nach dem Beispiel von Orbans Ungarn plane⁵⁷.

Da jetzt Präsidentschaft, Parlament und Regierung in einer Hand sind, braucht der Präsident seine Vollmachten, die größer sind als die des deutschen Präsidenten (Ratifizierung der Gesetze, Oberbefehlshaber und Kompetenzen auch im Bereich der Außenpolitik) nicht voll auszuspielen.

Die neuen Regierenden begannen sofort mit dem Umbau des Staates. „Wir werden Polen reparieren“, sagte Kaczynski. Das Volk habe dazu den Auftrag erteilt, nicht wirtschaftlich aber politisch und moralisch⁵⁸. Der erste Zugriff galt dem Verfassungsgericht. Vom früheren Sejm bestellte Richter wurden vom Präsidenten nicht vereidigt, wohl aber Richter von der neuen Regierung bestimmt. Das Gericht dürfe nach dem neuen Gesetz nur in voller Stärke tagen und mit Zweidrittel Mehrheit entscheiden. Das würde dazu führen, dass Verfassungsbeschwerden gegen dieses neue Gesetz über Jahre nicht entschieden werden können. Das Verfassungsgericht entschied, dass ein Gesetz, das die Kompetenzen des Gerichts beschneide, nicht verfassungskonform sei. Generalstaatsanwalt Zbigniew Ziobro, gleichzeitig Justizminister, sprach dem Verfassungsgericht jede Legitimität ab. Das Urteil des Gerichtes wurde nicht veröffentlicht. – Damit ist die klassische Gewaltenteilung,

⁵⁵ Parlamentswahlen in Polen; Offizielles Wahlergebnis in Polen bestätigt Machtwechsel, <http://www.tagesanzeiger.ch/ausland/europa/offizielles-wahlergebnis-in-polen-bestaetigt-machtwechsel/story/30932799>.

⁵⁶ ZEIT 28.05.2015; Dialog. Deutsch-Polnisches Magazin 113 (03/2015), 63–65.

⁵⁷ APuZ 16.11.2015, 25–30.

⁵⁸ SZ 29.05.2015.

Grundlage der Demokratie, aufgehoben. Kornel Morawiecki, einst einer der wichtigsten Männer der antikommunistischen Opposition, legitimierte dieses Vorgehen mit den Worten: „Über dem Recht steht das Wohl des Volkes“⁵⁹.

Die deutschen Medien und auch die Politik schenkten dem Rechtsruck nach der Parlamentswahl und dem Weg zur „illiberalen Demokratie“ ihre volle Aufmerksamkeit, nachdem die Präsidentenwahl noch mit Überraschung registriert wurde. Bundestagspräsident Norbert Lammert hob unter dem Titel „Streit muss sein, liebe Polen“, die Bedeutung des Bundesverfassungsgerichts für die bundesdeutsche Demokratie hervor. Dieter Bingen, Direktor des Deutschen Polleninstituts wandte ein, dass es schon bisher beim Thema Energie, Flüchtlinge unterschiedliche Auffassungen zwischen Polen und Deutschland gegeben habe. Es sei jetzt schwieriger gemeinsame Positionen zu finden. PiS werde allein regierend „...in der Wirtschafts- und Steuerpolitik schnell an die Realitäten erinnert werden.“ CDU-Fraktionschef Volker Kauder sagte dem „Spiegel“, bei Verstößen gegen die europäischen Werte durch Polen „müssen die Mitgliedstaaten den Mut zu Sanktionen haben“. Auch der Präsident des Europäischen Parlaments Martin Schulz bezeichnete die Politik der PiS-Regierung „als gelenkte Demokratie nach Putins Art“. Verschiedene polnische Minister verbaten sich die Kritik von deutscher Seite, obwohl auch Nichtdeutsche sich kritisch zur polnischen Politik äußerten. So wies der polnische Justizminister Zbigniew Ziobro Äußerungen des deutschen EU-Kommissars Günther Oettinger zurück: Derartige Bemerkungen „von einem deutschen Politiker lösen bei den Polen die schlimmsten Assoziationen aus“. Dies sind Töne, von denen man gehofft hatte, dass sie der Vergangenheit angehören.

Der nächste politische Eingriff in Polen galt den Medien. Die öffentlich-rechtlichen Medien werden durch Gesetz in „nationale Kulturinstitute“ umgewandelt. Ein Minister entscheidet über die Besetzung der Gremien, kritische Journalisten sind bereits entlassen. Die Sendungen des öffentlichen Fernsehens werden jetzt stark durch nationale Gedenktage, Umzügen mit polnischen Fahnen und Gottesdienste bestimmt. Das Abtreibungsverbot in Polen soll weiter verschärft werden. Kritisch wird von deutschen Medien die Wende in der Geschichtspolitik beobachtet, dass etwa das in Gdansk/Danzig geplante Museum des „2. Weltkrieges“, patriotischen Vorstellungen entsprechen soll. Die Identität junger Menschen in Polen soll sich „nur auf Würde und Stolz stützen (Kaczynski)⁶⁰.

Gegen die Gefährdung der polnischen Demokratie protestierten in Warschau und anderen Städten von 50 000 bis zu 20 000 Menschen. In Warschau und anderen polnischen Städten. Liberale Zeitungen wie die „Gazeta Wyborcza“ sprachen von „rechtlichem ‘Chaos‘“. Bei den Demonstrationen gegen die Regierung wurde allerdings den deutschen Journalisten deutlich, dass hier meist ältere Menschen

⁵⁹ SZ 10.12.2015; 17.12.2015; 19.12.2015; 17.4.2016; ZEIT 14.01.2015; ZEIT 5.12.2015; SZ 28.05.2015.

⁶⁰ Parlamentswahl: Polen rückt nach rechts SZ 15.12.2015; ZEIT 30.12.2015; 21.01.2016; ZEIT 22.04.2016; SZ 12.01.2016; SZ 19.05.2016.

überwiegen, die noch die kommunistische Zeit kannten. Die jüngeren Menschen sind oft unpolitisch, antieuropäisch, sozial unzufrieden und vergleichen Polen mit Westeuropa oder sehen die Demokratie in ihrem Lande nicht gefährdet⁶¹. Der ehemalige Führer von Solidarnosc, Staatspräsident und Friedensnobelpreisträger Lech Walesa kritisierte die Regierung scharf. Gleichzeitig kamen Akten des früheren polnischen kommunistischen Staatssicherheitsdienstes zum Vorschein, nach denen Walesa als Agent dieses Geheimdienstes gearbeitet habe. Es stellt sich die Frage, ob hier nicht eine politische Instrumentalisierung vorgenommen wurde.

Nachdem die Regierung in Umfragen Verluste einstecken musste, sehen neuere Umfragen PIS wieder auf der Höhe des Wahlergebnisses. Das hat sicher auch damit zu tun, dass sie erstmals Kindergeld in Polen einführt und das Rentenalter von 67 wieder auf den früheren Renteneintritt mit 65 senken wird. Die Finanzierung dieser Wohltaten soll auch durch die stärkere Besteuerung von großflächigen Einkaufszentren erzielt werden. Dabei macht die polnische Regierung nicht den Fehler wie das deutsche Maut-Projekt, das nach Ansicht der EU-Kommission Ausländer diskriminiert und daher abgelehnt wird. Da fast alle großen Einkaufszentren dieser Größe in nichtpolnischer Hand sind, werden fast nur ausländische Unternehmen steuerlich stärker veranschlagt.

Der polnische Außenminister Witold Waszczykowski würdigte das fünf- undzwanzigjährige Bestehen des Vertrages über gute Nachbarschaft und freundschaftliche Zusammenarbeit zwischen Polen und Deutschland, kritisierte aber das Pipeline-Projekt Nord Stream 2, da es das Vertrauen zwischen den beiden Ländern untergrabe, da es „nicht nur die Versorgungssicherheit in Ostmitteleuropa sondern auch die Stabilität der Ukraine beeinträchtigt“⁶². Es ist in der Tat so, dass dieses erneute russisch-deutsche Projekt nicht im Sinne der immer von Polen geforderten gemeinsamen europäischen Energiepolitik zu verstehen ist und die Abhängigkeit von der russischen Energieversorgung nicht verringern dürfte.

Die polnische Regierung geht auch in der europäischen Politik neue Wege. Sie erneuert die Zusammenarbeit mit den Visegrad-Staaten (Polen, Tschechien, Slowakei, Ungarn), um auch in der EU über Gemeinsamkeiten etwa in der Flüchtlingspolitik ein Gegengewicht gegenüber Deutschland zu schaffen. In diesen Bereichen dürfte sie auch der britischen EU-Politik näher kommen. Ein Ausscheiden Großbritanniens aus der EU würde von der polnischen Regierung sicher bedauert. Die EU-Mittel für Polen würden geschmälert. Der auch von deutscher Seite geäußerte Gedanke, dass Warschau eine stärkere Kooperation mit London in der Europa-Politik suche, um der deutsch-französischen „Achse“ zu begegnen, hätte sich erledigt. Kaczynski traf sich mit dem ungarischen Präsidenten Viktor Orban, vermutlich um vom Umbau Ungarns unter dessen Präsidentschaft zu lernen. Für den Nationalkonservativen Jaroslaw Kaczynski dürfte, wie er selbst bekannte aber

⁶¹ SZ 14.12.2015; 21.12.2015.

⁶² „Frankfurter Allgemeine Zeitung“, 4.04.2016 (Künftig: FAZ); Tagesspiegel 2.02.2016; Kaczynski zitiert BBV 31.05.2016.

Jozef Pilsudski, Militär und Politiker Vorbild sein, der, ohne direkte Vollverantwortung zu übernehmen, in der Zwischenkriegszeit Polen viele Jahre als Diktator regierte. Auch Kaczynski möchte die weitere Renationalisierung Polens lenken und betreiben, ohne selbst direkt im Vordergrund zu stehen⁶³.

Die deutschen Medien verhielten sich anfangs abwartend in der Frage des Umbaus der polnischen Medien durch die neue Regierung, da es in Polen starke unabhängige Privatsender gäbe und verwiesen dabei auf die polnische Bürgergesellschaft⁶⁴. Die Kritik an der polnischen Politik wurde aber immer heftiger und es wurde auf das Vorgehen der EU gegenüber Österreich verwiesen, als die rechtsgerichtete Partei FPÖ unter Jörg Haider 1999 in die Wiener Regierung eintrat. Es wurde darauf aufmerksam gemacht, dass bei weiterer Einschränkung der Rechtsstaatlichkeit und der Medien die EU für Polen das Stimmrecht im Europäischen Rat entzogen werden könnte⁶⁵, was allerdings am Widerstand Ungarns scheitern dürfte.

Zwar hat die polnische Regierung noch keine umfassenden Vorstellungen für die Beziehungen zu Deutschland vorgestellt. Auch macht es die enge wirtschaftliche Verbindung notwendig, die Beziehungen zum Nachbarland zu pflegen. Aber eine generelles Misstrauen der PiS – Politiker gegenüber Deutschland, die Tusk „Unterwürfigkeit“ gegenüber Merkel vorwarfen, die Dominanzbefürchtungen, die Unterschiede in der Flüchtlings- und Asylpolitik und in der Energiepolitik (Nord Stream 2) lassen befürchten, dass es zu einer weiteren Entfremdung kommt. Kaczynski drückte es so aus: „Wir haben keinerlei Interesse daran, dass die Deutschen die dominierende Kraft sind. Wir müssen unserer Souveränität schützen.“ Die neue polnische Regierung schreckt die Investoren allerdings bisher nicht ab. Der Handelsaustausch mit Deutschland stieg 2015 um 11% auf 48 Milliarden EURO, der Export nach Polen auf 40 Milliarden (+8%). Mit 27% am Export und 23% am Import ist Deutschland der wichtigste Handelspartner (Polen für Deutschland Nr. 7)⁶⁶.

Die Opposition in Polen ist nicht nur geschwächt sondern auch in sich gespalten. Es kommt sicher darauf an, ähnlich wie während der ersten PiS-Regierung, die Kontakte auf allen Ebenen mit Polen zu pflegen, auch die Diskussionen im „Weimarer Dreieck“ wieder zu beleben, wo Polen mit Frankreich und Deutschland auf einer Ebene steht. Zu Recht hat sich die deutsche Regierung bisher bei der einer öffentlichen Kritik an Polens verändertem Staat zurückgehalten. Dies ist abgesehen von der innerpolnischen Diskussion Sache der Europäischen Union⁶⁷.

Schon kurz nach der polnischen Parlamentswahl kommentierte Martin Schulz, Präsident der Europäischen Parlaments: „Da habe eine Partei gewonnen,

⁶³ Adam Krzeminski in ZEIT 4.02.2016.

⁶⁴ SZ 26.01.2016.

⁶⁵ SZ 2.01.2016; 10.3.2016.

⁶⁶ FAZ 12.04.2016.

⁶⁷ K.-O. Lang, *Misstrauen und Zusammenarbeit. Warschaus Blick auf Deutschland und Folgen für die deutsch-polnischen Beziehungen*, SWP-Aktuell März 2016.

deren Programm sicher keine Stärkung der europäischen Integration bedeutet⁶⁸. Die EU-Kommission beschloss, die Rechtsstaatlichkeit in Polen zu prüfen⁶⁹. Die Venedig-Kommission des Europarates, eine unabhängiges Gremium von Verfassungsexperten, von Polen selbst um ein Gutachten erbeten, urteilte, „dass die Reform des Verfassungsgerichts die „Unwirksamkeit“ des Gerichts ergebe und „nicht nur die Rechtsstaatlichkeit“ verletze sondern auch das Funktionieren des demokratischen Systems“. Das Europäische Parlament empfahl Polen die Umsetzung des Urteils⁷⁰. Doch die polnische Regierung scheint nicht nachzugeben. Präsident Obama befragte seinen polnischen Kollegen nach den Veränderungen beim polnischen Verfassungsgericht. Aber der polnische Verteidigungsminister Antoni Macierewicz wollte keinerlei Ratschläge vom bisher so geschätzten Bündnispartner USA in Sachen Demokratie annehmen⁷¹.

Viele Polen sprechen über ein eventuelles zukünftiges Ende dieser Regierung. Es ist die Frage, ob und wann diese Erwartungen in Erfüllung gehen. Die Politiker von PiS werden versuchen den Staat auch weiter in ihrem national-konservativen Sinne umzubauen und die Position Polens in Europa zu stärken. Könnte es den PiS-Politikern nicht – ähnlich wie Viktor Orban in Ungarn – durch umfangreiche politische und wirtschaftliche Strukturveränderungen – gelingen über eine Legislaturperiode hinaus an den Hebeln der Macht zu bleiben? Auf der anderen Seite ist es gerade in Polen vor 1989 gelungen durch Bürgerproteste ein festgefügt-politisches System zu überwinden.

Polen und Deutschland hatten schon vor der Regierungsübernahme durch PiS unterschiedliche Meinungen in den Bereichen Energie, Umwelt, Sicherheit und bei der Flüchtlingsproblematik. Aber für die deutsche Politik und die Medien wird eine starke Abkühlung in den Beziehungen von polnischer Seite spürbar. Das geht weit über die „Kommunikationsschwierigkeiten“ hinaus wie der deutsche Botschafter in Warschau anfänglich beschwichtigend meinte. Die deutsche Politik hält sich bewusst mit Urteilen zurück. Aber für die deutschen Medien ist es klar, dass „Die EU darf sich nicht nur in Polen einmischen – sie muss“⁷².

Die Europäische Kommission richtet sich in ihrem Verhalten zu Polen nach dem 2014 beschlossenen „Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips“ in einem dreistufigen Verfahren. Kommt die Kommission in der ersten Stufe zu dem Schluss, dass „systematische Gefahr für die Rechtsstaatlichkeit“ bestehe, nimmt die Kommission den Dialog mit Warschau auf. Und übermittelt eine Stellungnahme zur Rechtsstaatlichkeit, wie jetzt geschehen. (Ende Mai 2016). Darauf kann Warschau antworten. In einer zweiten Stufe könnte die Kommission in einer „Rechtsstaatlichkeitsempfehlung“ fordern, die Probleme innerhalb einer bestimmten Zeit zu lösen.

⁶⁸ SZ 27.10.2015.

⁶⁹ SZ 4.01.2016.

⁷⁰ SZ 12.03.2016; 13.04.2016.

⁷¹ SZ 12.03.2016; 4.04.2016.

⁷² SZ 12.01.2016; SZ 15.02.2016.

Sollten die Maßnahmen der Regierung nicht zufriedenstellend sein, könnte es in der dritten Phase bis zur Aberkennung des Stimmrechts im Europäischen Rat kommen. Zwar ist das Verfahren erst in der ersten Stufe. Aber die PiS-Regierung will hart bleiben., da die EU-Kommission sich mit ihrer Stellungnahme außerhalb der EU-Verträge bewege. und Polen dagegen beim Europäischen Gerichtshof Klage einreichen werde⁷³. Es müsste von europäischer und auch deutscher politischer Seite alles versucht werden, um Kompromissbereitschaft von PiS-Seite zu erzeugen, um einen weiteren Fortgang des Verfahrens nicht nötig werden zu lassen. Hierzu wäre eine weitere Stärkung des innerpolitischen polnischen Druckes notwendig, bei gleichzeitiger verstärkter Förderung aller individueller Kontakte zwischen Polen und Deutschland.

Die Veränderungen und Perspektiven in der westlichen Außen- und Sicherheitspolitik

Die strategische Lage in Europa hat sich seit 2014 völlig verändert. Die NATO hatte seit 1990 ihre Konzentration weniger auf Europa gerichtet. Mit der Annexion der Krim durch Russland und die Auseinandersetzung im Donbass mit militärischer Unterstützung Russlands bekommen sicherheitspolitische Überlegungen ein neues Gewicht. Die politischen Eliten in den USA hatten seit dem Auseinandersetzungen in Ex-Jugoslawien, wie dem Kosovo, beklagt, dass Europa seine Probleme nicht selbst sondern nur mit Hilfe der Vereinigten Staaten lösen könne. Die USA hatten aber ihr Augenmerk in den letzten Jahrzehnten weit mehr auf den Nahen und Mittleren Osten als auf Europa gerichtet. Es seien aber größere Rüstungsanstrengungen der europäischen Partner im Rahmen der NATO notwendig. Von Präsident Obama bis zum Bewerber um die republikanischen Präsidentschaftskandidatur Donald Trump hatten Politiker die mangende militärische Bereitschaft in Europa beklagt. Die von der NATO geforderten 2% des Bruttoinlandsproduktes für den Verteidigungshaushalt zu verwenden, erreichen nur Großbritannien mit 2,4, erstaunlicherweise Griechenland mit 2,3% und Frankreich knapp mit 1,9% Polen liegt bei 1,8% Deutschland nur bei 1,3% (2013)⁷⁴. Auf dem NATO-Gipfeltreffen in Wales 2014 wurde angesichts der internationalen Lage beschlossen, die Verteidigungsanstrengungen zu erhöhen⁷⁵. Selbst in Staaten mit langer Tradition wie Schweden und Finnland – selbst neutral auch während des Ost-West-Konfliktes – gibt es Überlegungen wegen der gefühlten Bedrohungslage der NATO beizutreten⁷⁶. Hillary Clinton hat betont, dass sie bei einer Präsidentschaft enger mit den Alliierten zu-

⁷³ SZ 4.01.2016; SZ 13.04.2016; SZ 23.05.2016; SZ 2.06.2016.

⁷⁴ EU A-Z, 14. Aufl. Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik, 276–287; Jahrbuch 2015, 551–556; Internationale Sicherheitspolitik („Informationen zur politischen Bildung“), 2/2015, 61.

⁷⁵ NATO-Wales Summit, September 2014.

⁷⁶ SZ 16.09.2014.

sammenarbeiten würde. Trump dagegen hat die NATO als „obsolete“ bezeichnet und die Partner zu mehr Eigenanstrengungen aufgefordert.

Der polnische Außenminister Waszczykowski sprach sich zwar gegen eine Vertiefung der Europäischen Union und gegen ein föderatives Europa aus: „Die Bürger der Gemeinschaft verstehen nicht, warum supranationale Institutionen über die für sie wichtigsten Fragen entscheiden sollen.“ Aber er schrieb im Widerspruch dazu, dass die „beispiellosen Veränderungen in der geopolitischen Lage...“ eine Stärkung der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU und die strategische Zusammenarbeit zwischen EU und NATO erfordere⁷⁷.

Die Staaten, die sich besonders von Russland bedroht fühlen wie Polen, Litauen, Slowakei erhöhen ihren Verteidigungshaushalt deutlich. Auch die deutsche Verteidigungsministerin Ursula von der Leyen fordert eine Aufstockung der Soldatenzahl um 7000 bei bisher 170 000. Eine amerikanische Studie stellt fest, dass ein Großteil der Deutschen, mehr als die Bürger anderer Staaten es ablehnen würde, dass Deutschland einem anderen NATO-Land, angegriffen von Russland, helfen würde⁷⁸. Es besteht zusätzlich die Gefahr eines neuen globalen Rüstens, da es selbst inzwischen einen Wettbewerb zwischen USA, Russland und China im Bereich der kleineren, weniger zerstörerischen Nuklearwaffen gibt⁷⁹.

Seit dem NATO-Gipfel in Wales gibt es nicht nur NATO-Manöver in Osteuropa sondern auch das Projekt einer schnellen Eingreiftruppe in mittel- und osteuropäischen NATO-Staaten mit etwa 30000 Soldaten. Deutschland wird dabei 2700 Soldaten stellen. Dazu kommen Stabsstellen in diesen Staaten, da die Eingreiftruppe nicht an einem Ort stationiert ist sondern rotiert⁸⁰. Die USA wird ebenfalls eine Brigade mit 4200 Soldaten und 250 Panzern nach Osteuropa entsenden. Auch diese Truppe wird rotieren. Die russische Regierung verstärkt entsprechend ihre Truppen an ihren Westgrenzen, beispielsweise im Oblast Kaliningrad/Königsberger Gebiet.

Die Rotation der NATO-Truppen geht auf die NATO-Russland Akte aus dem Jahre 1997 zurück, worin sich die Vertragspartner verpflichten, keine Kampftruppen „dauerhaft“ im Grenzgebiet zu stationieren. Allerdings hat die polnische Regierung darauf hingewiesen, dass dieses Dokument bei der Rotation von „gegenwärtigen und vorhersehbaren Sicherheitsumfeld“ ausgehe. Da sich die Sicherheitslage seither geändert habe, fordert sie eine dauerhafte Stationierung von Truppen in den mittel und osteuropäischen Staaten. Dies wird sicher einer der Hauptkontroversen – auch zwischen Polen und Deutschland auf der NATO-Tagung in Warschau (Juli 2016) sein⁸¹.

⁷⁷ FAZ 4.04.2016.

⁷⁸ US-Studie. Mehrheit der Deutschen würde NATO-Partner nicht verteidigen.

⁷⁹ SZ 29.01.2016; 6.04.2016; „New York Times“, 22.04.2016.

⁸⁰ SZ 2.02.2015, BBV 19.9.2015; Ukrainekrise. NATO will schnelle Eingreiftruppe für Osteuropa.

⁸¹ Grundakte über gegenseitige Beziehungen, Zusammenarbeit zwischen der Nordatlantikvertrag-Organisation und der Russischen Föderation, Paris May 1997.

Auf der Grundlage der NATO-Russland Akte tagte jetzt erstmals seit 2014 wieder, auf deutsche Initiative hin, der NATO-Russland Rat. Die deutsche Regierung wollte trotz oder gerade wegen der Ukraine-Krise und der gegenseitigen militärischen Vorhaben den Kontakt zu Russland nicht abreißen lassen. Die Diskussion in diesem Rat brachte keine Ergebnisse, obwohl es erste militärische Zwischenfälle gab. Dazu schreibt die russische, militärnahe Zeitung Iswestja: Die NATO habe der Sitzung des NATO-Rates zugestimmt, weil die Erfolge des russischen Militärs in Syrien gezeigt habe, dass Russland eine „ernstzunehmende Macht“ ist. Die NATO aber sei nur ein Vasall der USA. Es sei daher wichtiger zu russisch-amerikanischen Gesprächen zu kommen⁸² da die Gefahr eines „begrenzten militärischen Konflikts zwischen Russland und den USA wahrscheinlicher sei als während des kalten Krieges“⁸³.

Da die Kämpfe in der Ostukraine, auch mit schweren Waffen weiter zunehmen und bisher über 9000 Menschen meist Zivilisten gestorben sind – ist es um so wichtiger, dass das Minsker Abkommen umgesetzt wird. Es sieht neben Waffenruhe, lokale Wahlen im Donbass vor. Um die Sicherheit und die Freiheit der Wahlen zu gewährleisten, gibt es Planungen eine Schutztruppe der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) zu schaffen, die bisher schon die Entwicklung im Donbass beobachtet hat. Russland ist Mitglied in dieser internationalen Organisation – derzeit unter deutschem Vorsitz – das nach westlichen natürlich nicht verifizierbaren Schätzungen 35 000

Militärs in dieser Region eingesetzt hat. Die russische Regierung könnte eventuell einem solchen Projekt einer Schutztruppe zustimmen, weil dadurch die separatistischen Milizen eine gewisse Legitimität erhielten. Umstritten ist allerdings zwischen Kiew und Moskau, ob diese Schutztruppe bewaffnet sein soll⁸⁴.

Um dem Bedrohungsgefühl in den mittel- und osteuropäischen NATO-Staaten entgegenzukommen und glaubwürdig zu sein, werden NATO-Truppen verstärkt in diese Region gehen, was von Russland mit militärischen Gegenreaktionen beantwortet wird. Um diesen Kreislauf des Wettrüstens zu unterbrechen, muss auf allen Ebenen versucht werden, das Gespräch mit Russland zu suchen. Russland und die Vereinigten Staaten haben im Atom-Abkommen mit dem Iran und im Syrienkonflikt erste Ansätze für eine Kooperation gefunden. Es kommt in der internationalen Politik darauf an, auch in Europa einvernehmliche Lösungen zwischen dem Westen und Russland zu finden⁸⁵.

⁸² Iswestja in SZ 23.04.2016; SZ 13.02.2016; 9.04.2016; 2016; 20.04.2016.

⁸³ Zit. Nach SZ 20.04.2016.

⁸⁴ SZ 12.04.2016; 20.04.2016.

⁸⁵ SZ 2.16.2016.

Ihor Hurak

UMOWY ZAWARTE W MIŃSKU I UWARUNKOWANIA ICH WPROWADZENIA. TEORIA A PRAKTYKA

Otwarcie agresywne działania regularnych oddziałów armii rosyjskiej na wschodzie Ukrainy w ostatniej dekadzie sierpnia 2014 r., znaczące straty po stronie ukraińskiej – dotyczące zarówno żołnierzy, jak i sprzętu bojowego – oraz brak odpowiedniej reakcji na te wydarzenia ze strony czołowych polityków na arenie międzynarodowej radykalnie zmieniły równowagę sił w Donbasie na początku jesieni. Ten stan rzeczy przyczynił się do podpisania we wrześniu w stolicy Białorusi najpierw tak zwanego Protokołu mińskiego, a później – memorandum w celu jego realizacji. Dokumenty przewidywały natychmiastowe zawieszenie broni, wyprowadzenie z terytorium Ukrainy nielegalnych formacji wojskowych, sprzętu bojowego i najemników, wycofanie ciężkiej broni kalibru ponad 100 mm na co najmniej 15 km od linii frontu, zapewnienie stałego monitorowania granicy ukraińsko-rosyjskiej przez OBWE, rozmieszczenie grupy obserwatorów OBWE w strefie zawieszenia broni, uwolnienie wszystkich jeńców i osób nielegalnie przetrzymywanych, przyjęcie ustawy „O niedopuszczeniu ścigania i karania osób w związku z wydarzeniami, które miały miejsce w części obwodów donieckiego i ługańskiego”, wprowadzenie decentralizacji poprzez przyjęcie i realizację ustawy „O szczególnym trybie funkcjonowania samorządu terytorialnego w części obwodów donieckiego i ługańskiego”¹.

¹ *Протокол по итогам консультаций Трехсторонней контактной группы относительно совместных шагов, направленных на имплементацию Мирного плана Президента*

Wspomniane dokumenty i ustawy – przyjęte przez Ukraińską Radę Najwyższą 16 września – były poważnymi ustępstwami władz ukraińskich wobec Rosji i kierowanych przez nią terrorystów. Strona ukraińska zgodziła się na amnestię dla osób, które uczestniczyły w wydarzeniach w regionie Donbasu objętym operacją antyterrorystyczną, pod warunkiem, że nie popełniły one poważnych przestępstw i że w ciągu miesiąca po wejściu ustawy w życie zrezygnują z działań sprzecznych z prawem². Na terytorium zajęтым przez wojska rosyjskie i prorosyjskich separatystów miał być wprowadzony również specjalny tryb funkcjonowania samorządu, dający władzom lokalnym uprawnienia do zawarcia umów dotyczących rozwoju gospodarczego, społecznego i kulturalnego. Stworzono podstawy prawne udziału samorządów w powoływaniu kierownictwa prokuratury i sądów; przyznano obywatelom prawo do samookreślenia w kwestiach językowych oraz możliwość tworzenia oddziałów „milicji ludowej”³.

W ten sposób separatyści otrzymali mechanizm legitymizacji swojej władzy na okupowanych terytoriach, a rząd ukraiński – nadzieję na ustabilizowanie sytuacji na linii frontu, przerwanie działań zbrojnych, uwolnienie jeńców. W tym czasie Ukraińcom udało się zatrzymać ofensywę regularnych jednostek armii Federacji Rosyjskiej i doprowadzić do częściowej wymiany jeńców⁴. Sytuacja jednak nadal pozostawała złożona. Z Rosji na terytorium Ukrainy wciąż wjeżdżały nielegalnie kolumny wojskowych ciężarówek – tak zwanych „białych konwojów” – które pod przykrywką pomocy humanitarnej⁵ dla separatystów, dostarczały broń i amunicję, a z powrotem zabierały wyposażenie ukraińskich fabryk, węgiel oraz ciała rosyjskich żołnierzy⁶. Nadal trwały, chociaż z mniejszą intensywnością, ostrzały pozycji

Украины П. Порошенко и инициатив Президента России В. Путина, <http://www.osce.org/ru/home/123258?download=true> [dostęp: 5.09.2014]; Меморандум об исполнении положений Протокола по итогам консультаций Трехсторонней контактной группы относительно совместных шагов, направленных на имплементацию Мирного плана Президента Украины П. Порошенко и инициатив Президента России В. Путина, <http://www.osce.org/ru/home/123807?download=true> [dostęp: 20.09.2014].

² Верховна Рада України ухвалила Закон „Про недопущення переслідування та покарання осіб-учасників подій на території Донецької та Луганської областей”, <http://www.rada.gov.ua/news/Novyny/Povidomlennya/97812.html> [dostęp: 16.09.2014].

³ Закон України „Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей”, <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1680-18> [dostęp: 16.09.2014].

⁴ Звернення президента про реалізацію мирного плану (текст), http://dt.ua/POLITICS/zvernennya-prezidenta-pro-realizaciyu-mirnogo-planu-tekst-153550_.html [dostęp: 12.10.2014].

⁵ W najlepszym wypadku razem z taką pomocą.

⁶ Всі вантажівки четвертого «гуманітарного конвою» Росії виїхали з України – РНБО, <http://www.radiosvoboda.org/content/article/26669535.html> [dostęp: 1.11.2014]; Российский “гумконвой” вывез с луганского завода уникальное оборудование – СМИ, http://censor.net.ua/news/316378/rossiyiskiyi_gumkonvoyi_vyvez_s_luganskogo_zavoda_unikalnoe_oborudovanie_smi [dostęp: 15.12.2014]; Міфи кремлівської пропаганди, <http://na.mil.gov.ua/13952-mifi-kremlivsko%D1%97-propagandi-3> [dostęp: 6.02.2015].

українських⁷. В wyniku операції бойових сепаратисти (прийспарциу армії російської) в окресі од вересня 2014 до степеня 2015 р. прийняли контроль над дуау чещіау стrefy нейтральної „на кірунку донекім, луганським і маріупольським”, по-вікшзаяу зайяте територіум од 500 км².

Вікшзочіау пунктів порозумінь поппісаных в Мінску позоствала вы-лчачніе на папіері. Нове спотканія Трійсторонньої Групы Контактowej або не одбываулі сія, або не прыносілі жадных позытывных выніків. Со вікчєі, од початку 2015 р. на дуау скалу взнновіоне зоатау діаланія мілітарне в реїоніе лотніска в Донеку, дошзло таке до крвавых інцендентів, в котрых згінєло віелу цывілів⁸.

В такіх околїчностіах конїечне стаіа сія спотканіе на найвышзым шчєбу. 11 і 12 лутєго прывўдцы Україны, Франції, Німечіе і Росїї прэпро-вадзїлі в Мінску 16-годынне негочїаце закінчєне прыячїем і поппісаніем „Лїсты діалань дотычаючых імпелентачїї порозумінь мінських” орау „Декларачїї в справіе діалань на речіе імпелентачїї порозуміенія мінського”⁹.

Чещіаово повартазаяу одіе трещіе документів поппісаных в Мінску ве вересніу 2014 р.: м.ін. пункты од прэзрваніу діалань збройных, вычфаніу чїж-кїєго узброїенія, монїторваніу і верыфікації завіешенія броне пречез ОБВЕ, уволнїеніу вшыткых ієнців і осіб неїлєгалнне прэтрзымываных, вычфаніу з Україны вшыткых обчєх сіл збройных, спрзету воїсководєго і найемніків.

Іеднакчє віеле прэпїсів розшєрза або выжаśнія трещіе вчещіенїєшзых усталєй. Навет побієзна аналіза „Лїсты діалань...” і „Декларачїї...” позваа выодрєбнїч зарўно позытывне, як і негатывне змінїа в стосунку до доку-ментів поппісаных ве вересніу. До первшзых належы умїещчєне в де-кларачїї потвєрждєніе „пєлнєго пошанованія суверенносі і інтєгалносі те-рїторіалнєї Україны”. За суцєс стронї україньскїєї належы узнач постановленіе дотычаючєе прїєврўченія „пєлнєї контролі над гранїцą паїствовą зє стронї рзду Україны в чаєї стrefіе конфліку”. Бул то важнь крок напрзду в порўваніу

⁷ *Україньскых віїсьководых обстрїлюють трохи менше – РНБО*, http://www.bbc.com/ukrainian/politics/2014/09/140922_donbas_situation_rnbo_rl, 22.09.2014; С. Дорош, *Рїчниця Мінських угод: конфлікт на роки?* http://www.bbc.com/ukrainian/politics/2015/09/150904_minsk_agreement_anniversary_sd [достєп: 4.09.2015].

⁸ *Завтра ОБСЄ збереться на спеціальне засідання через погіршенія ситуації на сході України*, <http://time-ua.com/novini/ukraina-i-svit/10167-zavtra-obs-zberetsya-na-specalne-zasdannya-cherez-pogrshennya-situac-na-shod-ukrani> [достєп: 25.01.2015]; М. Жартовська, О. Коваленко, *П’ять місяців Мінським домовленостям. Результат для України*, <http://www.pravda.com.ua/cdn/cd1/2015year/map> [достєп: 5.02.2015].

⁹ *Хронїка зустрїчі у Мінську. Четвірка домовїлася про припїненія воєню*, http://24tv.ua/hronika_zustrichi_u_minsku_chetvirk_domovilasya_pro_pripinennya_vognyu_n542438 [достєп: 12.02.2015]; *Декларачїя Прэзїдєнта Росїїськїєї Федєрації, Прэзїдєнта Україны, Прэзїдєнта Французькїєї Рєспублікі і Канцлєра Федєративної Рєспублікі Німєччїна про підтрїмку Комплєксу заходів з імпелентачїї Мінських домовленостей, схвалєного у Мінську 12 лутєго 2015 року*, <http://www.president.gov.ua/news/deklaraciya-prezidenta-rosijskoyi-federaciyi-prezidenta-ukra-34695> [достєп: 12.02.2015].

z dokumentami z września, w których znalazły się tylko zapewnienia stałego monitoringu na ukraińsko-rosyjskiej granicy państwowej i kontroli ze strony OBWE oraz utworzenia strefy bezpieczeństwa w regionach przygranicznych Ukrainy i Rosji.

Pozytywne jest również to, że w dokumentach nie pojawiają się określenia „autonomia”, „federacja” albo „federalizacja”; nie ma w nich też wzmianek o „Donieckiej Republice Ludowej” lub „Ługańskiej Republice Ludowej” (w celu identyfikacji obszarów kontrolowanych przez separatystów używa się określenia „poszczególne rejony obwodów donieckiego i ługańskiego”). Nie ma w nich również określenia oficjalnego stanowiska w tej sprawie Oleksandra Zacharczenki i Ihora Płotnyckiego, samozwańczych przywódców tych „republik”, którzy podpisali „Listę działań...” niemal jako osoby prywatne. W dokumentach jednoznacznie stwierdza się, że wybory na terytorium kontrolowanym przez separatystów powinny odbyć się zgodnie z prawem ukraińskim i z udziałem obserwatorów OBWE. Deklaracja przewiduje powołanie ciała kontrolnego, które będzie się regularnie zbierać i monitorować stan realizacji umów.

Nie mniej obszerna jest lista zapisów, które wywołują obawy i niepokój strony ukraińskiej. Zapisy te są ustępstwami wymuszonymi na władzach państwowych Ukrainy. Na „Liście działań...”, w punkcie dotyczącym ułaskawienia i amnestii nie znalazł się zapis wykluczający z tego procesu osoby, które dopuściły się poważnych przestępstw. Czyli według tego dokumentu amnestia obejmuje każdego. Za poważne ustępstwo należy również uznać zapis, że w wyniku reformy konstytucyjnej dotyczącej decentralizacji władzy, w nowej konstytucji Ukrainy zostanie umieszczony zapis o specjalnym statusie niektórych części obwodów donieckiego i ługańskiego. Zatem w odróżnieniu od porozumienia z 2014 r., nowy dokument przewiduje wprowadzenie stałego, a nie czasowego statusu specjalnego tych rejonów, gwarantującego duży stopień ich samodzielności.

Absurdalny, a jednocześnie zrozumiały z punktu widzenia interesów Federacji Rosyjskiej, jest wprowadzony do „Listy działań...” zapis poświęcony sprawie zwrotu władzom Ukrainy pełnej kontroli nad granicą państwową. Realizacja tego punktu obwarowana została spełnieniem przez Kijów szeregu warunków, ale wypełnienie części z nich zależne jest od separatystów, tj. Rosji. Odzyskanie kontroli nad granicą zostało także znacznie przesunięte w czasie. W dokumencie wprowadzono zapis, że wycofanie ciężkiego sprzętu wojskowego armii ukraińskiej ma odbywać się od obecnej (tj. z lutego 2015) linii frontu, a nie od linii wyznaczonej przez memorandum z września 2014 r.

Warto podkreślić, że „Lista działań...” i „Deklaracja...” nie wspominają ani o aneksji przez Rosję Krymu, ani o tak zwanych „konwojach humanitarnych”, które dostarczają broń na tereny kontrolowane przez separatystów. Natomiast umieszczono zapis, że liderzy „normandzkiej czwórki” popierają negocjacje trójstronne z udziałem UE, Ukrainy i Rosji w celu uzgodnienia zapisów, które budzą obawy Rosji w związku z wprowadzeniem „Umowy o pogłębionej i kompleksowej strefie

wolnego handlu między Ukrainą a UE”¹⁰. Oznacza to, że w tym przypadku mamy do czynienia z bezprecedensową sytuacją: przywódcy Niemiec i Francji w imieniu UE zgodzili się wziąć udział w dyskusji na temat przepisów, które są częścią układu o stowarzyszeniu między UE a państwem kandydującym.

Przyjęcie tych dokumentów zostało niejednoznacznie odebrane przez ukraińskie społeczeństwo. Niektórzy politycy i eksperci podkreślali, że prezydent Ukrainy zdołał obronić podstawowe interesy państwa i traktowali dokumenty jako „zwycięstwo ukraińskiej dyplomacji”. Inni uznali „Listę działań...” za manewr taktyczny, podkreślając, że jej punkty nie są zapisane precyzyjnie, co pozwoli zainteresowanym stronom interpretować dokument w taki sposób, jaki będzie dla nich korzystny. Pojawiały się też liczne bardzo negatywne oceny przyjętych dokumentów¹¹.

Analizując ich treść – i sytuację, w której zostały przyjęte – należy podkreślić kilka ważnych, budzących obawy momentów. Jest rzeczą ogólnie znaną i wielokrotnie potwierdzaną, że za separatystami z Donbasu stoi Federacja Rosyjska. Początek konfliktu we wschodniej Ukrainie¹² spowodowała działalność rosyjskich grup dywersyjnych. Separatyści i rosyjscy najemnicy wykorzystują do walki przeciwko armii ukraińskiej¹³ dostarczaną do Donbasu przez Rosję broń. Największe straty armia ukraińska poniosła w starciu z oddziałami regularnej armii rosyjskiej, które w ostatniej dekadzie sierpnia 2014 r. przekroczyły ukraińsko-rosyjską granicę¹⁴. Pomimo tych faktów Rosja w negocjacjach nie jest traktowana jak agresor, jak państwo, które wspiera terrorystów – ale występuje jako arbiter. W takich okolicznościach strona rosyjska nie bierze na siebie żadnych zobowiązań. Nawet wymogi dotyczące wycofania z terytorium Ukrainy „obcych sił militarnych”, sprzętu bojowego, który nie może należeć do nikogo innego oprócz Rosji, Kreml całkowicie ignoruje. Władze FR stale powtarzają, że na Ukrainie nie ma wojsk rosyjskich.

¹⁰ Декларация Президента Российской Федерации, Президента Украины, Президента Французской Республики и Канцлера Федеративной Республики Германия в поддержку Комплекса мер по выполнению Минских соглашений, принятого 12 февраля 2015 года, <http://www.president.gov.ua/ru/news/32236.html> [dostęp: 12.02.2015]; Протоколу за результатами консультацій Тристоронньої контактної групи стосовно кроків, спрямованих на імplementaцію Мирного плану Президента України Петра Порошенка та ініціатив Президента Росії Володимира Путіна, <http://www.osce.org/ru/home/123258?download=true> [dostęp: 20.09.2014].

¹¹ Мінські домовленості. Реакція соцмереж, <http://www.pravda.com.ua/articles/2015/02/12/7058355> [dostęp: 12.02.2015]; ЗМІ: Мінські угоди – перемога чи поразка?, http://www.bbc.com/ukrainian/press_review/2015/02/150213_press_13feb_hk [dostęp: 13.02.2015].

¹² «Кто ты, «Стрелок»?», <http://zavtra.ru/content/view/kto-tyi-strelok> [dostęp: 22.10.2014].

¹³ США мають докази, що Росія й надалі постачає зброю і бойовиків в Україну, <http://www.pravda.com.ua/news/2014/07/29/7033378> [dostęp: 29.07.2014]; Затриманий військовий РФ розповів, як Росія постачає на Донбас зброю та бійців, <http://tsn.ua/ato/zatrimaniy-viyskoviy-rf-rozpoviv-yak-rosiya-postachaye-na-donbas-zbroyu-ta-biyciv-465120.html> [dostęp: 29.07.2015].

¹⁴ Ловайськ: цифри і факти, <http://tyzhden.ua/Society/122995> [dostęp: 7.11.2014].

Ponadto w dokumencie nie ustalono terminów wycofania z terytorium Ukrainy „obcych sił militarnych”, najemników i sprzętu bojowego, tak jak nie uzgodniono mechanizmów dyscyplinujących strony.

Zachód oficjalnie uzależnia zniesienie sankcji wobec FR od realizacji umów z Mińska. Wielokrotnie podkreślali to czołowi politycy europejscy i amerykańscy¹⁵. Jednak takie bardzo uproszczone podejście do rozwiązania „kwestii ukraińskiej” całkowicie ignoruje problem Krymu. Nie możemy także zapominać, że większość sankcji wobec Rosji została wprowadzona jeszcze przed przyjęciem dokumentów we wrześniu 2014 r. Wygląda więc na to, że niektórzy europejscy i amerykańscy politycy, pod presją wielu czynników, szukają możliwości takiego „uproszczenia” i gdyby Rosja podjęła kroki w kierunku deeskalacji, oni chętnie zadecydowaliby o zmniejszeniu, a nawet zniesieniu sankcji.

Przyjęte w Mińsku w lutym 2015 r. dokumenty były kompromisem, przy czym w trakcie rokowań na największe ustępstwa musiała pójść strona ukraińska. Pomimo pewnych strat wynikających z podpisania tych dokumentów, Ukraina uzyskała możliwość deeskalacji konfliktu, wzmocnienia dialogu w sprawie wymiany jeńców, wsparcie europejskich przywódców i dodatkowy czas. Trzeba powiedzieć, że dwa ostatnie czynniki są bardzo ważne z perspektywy średnio- i długoterminowej.

Jednak przyjęte porozumienia nie zostały wdrożone. W chwili obecnej, mimo pewnych pozytywnych zmian, żaden z 13 punktów „Listy działań dotyczących implementacji porozumień mińskich” nie został zrealizowany w 100 procentach. Separatyści regularnie naruszają zawieszenia broni, ostrzeliwiają oddziały armii ukraińskiej (także z zakazanej broni ciężkiej), celowo utrudniają pracę członkom misji OBWE itp.¹⁶.

W takich okolicznościach trudno spodziewać się szybkiej realizacji zobowiązań politycznych, które w ramach mińskich porozumień wzięła na siebie strona ukraińska. Latem 2015 i na początku 2016 r. partnerzy zachodni podkreślali konieczność wykazania przez Ukrainę przynajmniej częściowej realizacji politycznej części mińskich dokumentów. Jednak w związku z niewykonaniem przez se-

¹⁵ *Санкції Євросоюзу діятимуть, доки Росія не виконає Мінські угоди – Брок*, http://ipress.ua/news/sanktsii_yevrosoyuzu_diyatymut_doky_rosiya_ne_vykonaie_minski_ugody_brok_133001.html [dostęp: 24.07.2015]; *США не скасують санкції проти РФ, поки не будуть виконані мінські домовленості, – Блінкен*, <http://ua.112.ua/svit/ssha-ne-skasuiut-sanktsii-proty-rf-poky-ne-budut-vykonani-minski-domovlenosti-blinken-310171.html> [dostęp: 9.05.2016]; *Меркель: ЄС не скасує санкцій проти Росії, поки не буде виконано мінські угоди*, <http://novynarnia.com/2016/02/01/merkel-yes-ne-skasuye-sanktsiy-proti-rosiyi-poki-ne-bude-vikonano-minski-ugodi> [dostęp: 1.02.2016].

¹⁶ *Бойовики “ЛНР” перешкоджають роботі ОБСЄ на Донбасі*, http://gazeta.ua/articles/np/_bojoviki-lnr-pereshkodzhayut-roboti-obse-na-donbasi/654166 [dostęp: 21.10.2015]; *Терористи не пустили спостерігачів ОБСЄ до опорних пунктів*, <http://glavcom.ua/news/teroristi-ne-pustili-spostergachv-obse-do-opornih-punktv--355058.html> [dostęp: 5.06.2016].

paratystów części związanej z kwestiami bezpieczeństwa, władze ukraińskie nie zdecydowały się na to¹⁷. W obecnej sytuacji – głównie z powodu destruktywnego stanowiska zajmowanego przez Kreml i akcji kontrolowanych przez Rosję separatystów – szybka realizacja dokumentów uchwalonych w stolicy Białorusi w lutym 2015 r. jest mało prawdopodobna.

¹⁷ Б. Яременко, *Мінські домовленості: спроба аналізу підходів та намірів учасників процесу*, <http://glavcom.ua/digest/minski-domovlenosti-sproba-analizu-pidhodiv-ta-namiriv-uchasnikiv-procesu-354057.html> [dostęp: 31.05.2016].

RECENZJE

Peter Mukelt

**WILLY BRANDT, HELMUT SCHMIDT,
PARTNER UND RIVALEN. DER BRIEFWECHSEL (1958–1992),
HERAUSGEGEBEN UND EINGELEITET VON MEIK WOYKE,
WILLY-BRANDT-DOKUMENTE, BAND 3
[BONN: VERLAG J.H.W. DIETZ NACHF.,
OKT. 2015, 1101 S.]**

Bemerkenswert frühzeitig, etwas über zwanzig Jahre seit dem letzten Briefwechsel, wird eine Dokumentation der gesamten Korrespondenz zwischen dem ersten sozialdemokratischen Bundeskanzler und seinem Nachfolger im Kanzleramt vorgelegt, mit insgesamt 717 Briefen. Selbst persönliche und vertrauliche Schreiben, üblicherweise erst nach längerer Sperrfrist zugänglich, sind nicht ausgelassen worden. Abdruckgenehmigungen erteilten noch Helmut Schmidt selbst sowie Brandts Ehefrau Brigitte Seebacher.

In den zeitgeschichtlichen Kontext führt ein umfassender Überblick des Herausgebers Meik Woyke ein. Zusätzlich wird jeder einzelne Brief erläutert. Was immer man zum Verständnis der Korrespondenz wissen muss, man erfährt es detailliert. Woyke leitet das Referat „Public History“ im Archiv der sozialen Demokratie der Friedrich-Ebert-Stiftung und ist Lehrbeauftragter an der Universität Köln.

Die zeitgeschichtlich bedeutende Edition des Briefwechsels ist außerordentlich positiv aufgenommen worden:

Dieser Briefband ist *ein Ereignis: Denn wohl noch nie hat man einen so intimen Blick auf die Kommunikation unter Mächtigen als Kern von Regierungs-*

kunst werfen können. (Alexander Cammann: Zwei ganze Kerle, Die Zeit, Nr. 44, 29.10.2015)

Jetzt kann sich die Öffentlichkeit ein Bild von den Höhen und Tiefen dieser wohl bedeutendsten Politikerbeziehung in der Geschichte der Bundesrepublik machen. [...] Die Dokumente ermöglichen einen unverstellten Blick in das Machtzentrum der damaligen Republik. (Klaus Wiegrefe: „Grenze der Selbstachtung“, Der Spiegel, Nr. 41, 2.10. 2015)

Die wissenschaftlich fundierte und exzellent annotierte Edition, eine Pionierarbeit, bietet Einblicke in die nicht selten komplizierten Beziehungen zweier zentraler Persönlichkeiten in der jüngeren Geschichte der Bundesrepublik Deutschland, die bemerkenswert offen miteinander kommuniziert haben, auch bei unterschiedlichen, sogar konträren Ansichten.

Vor allem aber dokumentiert der Schriftwechsel das Ringen der beiden Politiker um ihr Verhältnis. Sie benennen ihre Differenzen, kritisieren sich hart, aber immer wieder versuchen sie, sich zusammenzuraufen. (Klaus Wiegrefe)

Im folgenden Beitrag soll aus der Fülle der Informationen herausgegriffen werden: Wie spiegeln sich in ihrem Meinungsaustausch die deutsch-polnischen Beziehungen wider und wie haben beide diese bewertet? Aufschlussreich sind dabei auch ihre jeweiligen Kontakte zu den Akteuren auf polnischer Seite.

Ende August 1967 schickt Willy Brandt an Helmut Schmidt das Manuskript seiner Rede auf dem Parteitag der Bremer SPD über „Grundlagen der heutigen deutschen Außenpolitik“. Brandt war Außenminister der ersten Großen Koalition zwischen CDU/CSU und SPD von 1966 bis 1969, Schmidt Vorsitzender der SPD-Bundestagsfraktion. Im Vorgriff auf seine Entspannungs- und Ostpolitik als Bundeskanzler forderte Brandt als Voraussetzung für die Normalisierung der Beziehungen die Aussöhnung mit Polen und der Tschechoslowakei (S. 154/155).

Brandt wurde im Oktober 1969 als erster Sozialdemokrat zum Bundeskanzler gewählt, Schmidt übernahm das Verteidigungsministerium. Eine der ersten Entscheidungen der neuen Bundesregierung aus SPD und Freien Demokraten war die Unterzeichnung des Atomwaffen-Sperrvertrags, die bisher in der Großen Koalition von der CDU/CSU verhindert worden war. Anfang Dezember 1969 bereits begannen Gespräche über einen deutsch-sowjetischen Gewaltverzicht. Mit Polen verhandelte die Bundesregierung über einen Grenz-, Normalisierungs- und Gewaltverzichtsvertrag bald darauf, ab Februar 1970 (S. 277).

Zu Irritationen innerhalb der SPD/FPD-Koalitionsregierung kam es, als Brandts Brief als SPD-Vorsitzender an den Vorsitzenden der Polnischen Vereinigten Arbeiterpartei (PVAP), Władisław Gomułka, bekannt wurde. Außenminister Walter Scheel (FDP) konnte beruhigt werden, indem der vom Bundeskanzleramt beauftragte Verhandlungsführer für den Vertrag mit Polen Mitte Juli in den Ruhestand verabschiedet wurde, womit Brandt den Koalitionspartner im Auswärtigen Amt bei den Verhandlungen aufwerten wollte (S. 289).

Ein erfolgreicher Vertragsabschluss mit Polen war aber erst mit Unterzeichnung des Moskauer Vertrags am 12.8.1970 möglich, in dem die Unverletzlichkeit sowohl der Grenze zur DDR als auch der polnischen Westgrenze vereinbart wurde.

Der deutsch-polnische Vertrag wurde am 7.12.1970 in Warschau unterzeichnet. Die CDU/CSU-Opposition leistete heftigen Widerstand, wollte die Oder-Neiße-Grenze höchstens respektieren, keinesfalls jedoch völkerrechtlich anerkennen.

Die politischen Fundamente der Ostpolitik waren gelegt. Bundeskanzler Brandt wollte nun auch die wirtschaftlichen Beziehungen verbessern. An Schmidt, der inzwischen ins Finanzressort gewechselt war, schrieb er: *Sehr geehrter Herr Kollege, die für dieses Jahr geplanten Kontakte mit der politischen Führung mehrerer osteuropäischer Staaten lassen eine erneute Diskussion über die Fortentwicklung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit mit Staatshandelsländern nützlich erscheinen. Dabei wird wohl das Problem einer öffentlichen Förderung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit besondere Bedeutung gewinnen. Hierzu sind von Ihnen Bedenken geäußert worden, die ich im Ansatz durchaus teile.*

Brandt konzidierte dem Finanzminister zwar, bei öffentlicher Förderung: *sollten wir uns deshalb darum bemühen, wirtschafts- und insbesondere haushaltspolitischen Notwendigkeiten weitgehend Rechnung zu tragen* stellte dann aber sein Konzept zum Ausbau wirtschaftlicher Kooperation mit gezielten Zinssubventionen vor. Wichtig sei ihm eine schnelle Einigung angesichts des bevorstehenden Besuchs von Generalsekretär Leonid Breschnew aus der Sowjetunion.

Wichtig ist eine solche Klärung auch für die Vorbereitung des Besuchs des polnischen Parteichefs (Brief vom 23.4.1973, S. 510/511).

Schmidt legte seine Bedenken auch Außenminister Scheel dar, „Polen oder einen anderen Warschauer-Pakt-Staat durch zu stark subventionierte Kredite zu fördern. Es dürfe kein Präzedenzfall geschaffen werden, selbst wenn dies im Interesse der Neuen Ostpolitik der sozial-liberalen Koalition lag. Außerdem bestehe die Gefahr, die westlichen Partner, namentlich USA, Frankreich und Großbritannien, durch solche freizügigen Kreditgewährungen zu verstimmen.“ (Brief von Bundesfinanzminister Schmidt an Außenminister Scheel, 10.10.1973, Fußnote, S. 534).

Erneut intervenierte Schmidt beim Außenminister im April 1974. Er bat ihn, „sich bei seinen deutsch-polnischen Gesprächen auf die Klärung der Positionen in der Umsiedlerfrage zu beschränken. Hinsichtlich des Finanzkredits und der Rentenregelung werde bei entsprechendem Interesse aus Polen eine Verhandlungskommission unter der Federführung des Bundesfinanzministers eingerichtet werden.“ (Brief von Schmidt an Scheel, 9.4.1974, Fußnote, S. 575).

Bundeskanzler Brandt bekam eine Durchschrift.

Erst als Schmidt selbst Bundeskanzler war, verzichtete er auf die Funktion als Vetomacht. In einem Vieraugengespräch in Helsinki, am Rande der Unterzeichnung der KSZE-Schlussakte am 1.8.1975, bereitete er mit Edward Gierek, Erster Sekretär des Zentralkomitees der Polnischen Vereinigten Arbeiterpartei, ein Abkommen über die Renten- und Unfallversicherung vor (S. 653).

Im Juni 1976 kam endlich auch Giereks Staatsbesuch der Bundesrepublik zustande. Dabei lud Schmidt den Gast in sein Privathaus in Hamburg ein, bat Willy Brandt hinzu, der am Abendessen teilnahm (S. 663/664).

Als Brandt noch Bundeskanzler war, bis Mai 1974, hatte sich der Besuch immer wieder verzögert, nicht zuletzt weil von polnischer Seite zum Ausbau der Wirtschaftsbeziehungen entsprechende Kreditzusagen erwartet wurden (S. 511).

Brandt besuchte Polen Ende Juni/Anfang Juli 1977, als SPD-Vorsitzender, begleitet von Hans-Jürgen Wischniewski, Staatsminister im Bundeskanzleramt. Im November folgte Bundeskanzler Schmidt „und konnte an die von Brandt geführten Gespräche anknüpfen“ (Fußnote, S. 728).

Ende 1981 kam es zum Dissens zwischen US-Präsident Ronald Reagan und Bundeskanzler Schmidt. Reagan trat für Sanktionen gegen das unter Kriegsrecht stehende Polen ein – nach Gründung der Gewerkschaft Solidarność im Sommer 1980 kam es zu Protestaktionen für innenpolitische Reformen. Schmidt dagegen sprach sich „für eine zwar kritische, aber gesichtswahrende Politik der kleinen Schritte gegenüber den Warschauer-Pakt-Staaten“ aus (Fußnote, S. 884).

Auch Brandt riet zur Mäßigung. Seine als Präsident der Sozialistischen Internationale veröffentlichte Erklärung zur Lage in Polen „wurde von den SI-Mitgliedsparteien in Frankreich und Italien als zu unkritisch gegenüber der Regierung in Warschau bewertet“ (Fußnote, S. 886).

Anfang Dezember 1985 wurde Brandt von der polnischen Regierung anlässlich des 15. Jahrestags der Unterzeichnung des Warschauer Vertrages eingeladen. Sowohl von der polnischen Opposition als auch in der Bundesrepublik ist kritisiert worden, dass Brandt den Vorsitzenden der Gewerkschaft Solidarność, Lech Wałęsa, trotz dessen Bitte nicht besucht hat.

Selbst als „anderer Deutscher“, der sich dem NS-Regime widersetzt hatte, begründete er diese Zurückhaltung mit der historischen Verantwortung der Bundesrepublik angesichts der vom nationalsozialistischen Deutschland gegenüber Polen verübten Verbrechen.

Der Herausgeber führt Literatur auf, in der bei Brandt aber auch Sorge vor der Gefährdung der Friedens- und Entspannungspolitik gesehen wird.

Brandt traf sich jedoch mit Tadeusz Mazowiecki, ehemaliger Chefredakteur der verbotenen Tagesszeitung Solidarność, sowie mit drei weiteren Beratern Wałęsas. Beim Staats- und Parteichef Jaruzelski setzte er sich für Reisemöglichkeiten des Geschichtsprofessors und Regimekritikers Bronisław Geremek ein. Mit Kardinal Glemp, Oberhaupt der katholischen Kirche Polens, kam ein Treffen zustande.

Über seinen Besuch schickte Brandt an Bundeskanzler Schmidt „die – von mir nicht korrigierten – Vermerke“ begleitender Mitarbeiter (S. 948).

Schmidt liest *mit Interesse und Sorgfalt*. Ihm fällt auf, *daß von polnischer Seite mehrfach von einem „Rückschritt in den bilateralen Beziehungen Anfang der achtziger Jahre“ geredet wird. [...] Ich würde gern wissen: was haben die Polen damit gemeint?*

Die Verschlechterung hing nicht zuletzt mit dem NATO-Doppelbeschluss zur Aufstellung von neuen, mit Atomsprengköpfen bestückten Raketen und Marschflugkörpern zusammen. (S. 948–951).

Im Oktober 1985 führte Schmidt, seit Oktober 1982 kein Bundeskanzler mehr, Gespräche in Polen. Brandt erhielt von Schmidt Vermerke seiner Mitarbeiter. Schmidt ergänzte diese mit Bemerkungen zu den Gesprächspartnern, *mit der Bitte um höchst persönliche Vertraulichkeit*. Schmidts Gesprächspartner waren Kardinal Glemp, Józef Cyrek, Außenminister von 1980 bis 1982, General Jaruzelski, Mieczyslaw Rakowski, stellvertretende Präsident des Sejm, Edward Gierek (S. 958–961).

Kurz vor seinem Tod wurde Helmut Schmidt zu der Edition des Briefwechsels sowie zur Auseinandersetzung mit und innerhalb der SPD über die Frage des NATO-Stationierungsbeschlusses befragt: *Ob er einen Blick in die jüngst erschienene Edition seines Briefwechsels mit Willy Brandt werfen konnte?* „Damit können die nichts anfangen, die uns beide nicht erlebt haben.“ *Weshalb Willy Brandt, dieser große Ostpolitiker, auf dem SPD-Parteitag 1983 sich letztlich so geirrt habe, als er mit der überwältigenden Mehrheit gegen Schmidts Politik des Nato-Doppelbeschlusses stimmte und den vormaligen Kanzler im Stich ließ?* „Er fürchtete wohl um sein Erbe. Ich war mir aber innerlich sicher, dass die Sowjetunion am Ende nachgeben würde, weil sie nachgeben musste.“ *Ob Brandt ihm je bestätigt habe, dass er, Schmidt, recht hatte?* „Später machte er mir einmal eine Bemerkung, die so zu verstehen war: Und schließlich, am Ende, war unsere Versöhnung echt und tief empfunden.“ (Robert Leicht: Helmut Schmidt: Eine letzte Begegnung, Zeit Online, 11.11.2015).

Zur Relevanz des Meinungsaustausches heute: Wenn Helmut Schmidt nicht bloß eine weitere Kostprobe seines gern demonstrierten hanseatischen Understatements geben wollte, bleibt nur zu hoffen, dass das Gegenteil eintritt. Denn mit dieser Korrespondenz muss man sich sogar auseinandersetzen. Angesichts der akuten politischen und militärstrategischen Diskussionen und Entscheidungen sind die Passagen zur Entspannungspolitik einschließlich der deutsch-polnischen Beziehungen wieder hochaktuell. Erlebt die gefährliche Ost-West-Konfrontation des Kalten Krieges eine Renaissance? Oder kann Friedens- und Entspannungspolitik erneut einen Durchbruch zu gemeinsamer Sicherheit organisieren?

Erste Forderungen nach Rückbesinnung lassen hoffen.

Bundesaußenminister Frank-Walter Steinmeier (SPD): *Was wir jetzt nicht tun sollten, ist, durch lautes Säbelrasseln und Kriegsgeheul die Lage weiter anzuhetzen.*

Es wäre fatal, jetzt den Blick auf das Militärische zu verengen und allein in einer Abschreckungspolitik das Heil zu suchen. Die Geschichte lehre, dass es neben dem gemeinsamen Willen zur Verteidigungsbereitschaft immer auch die Bereitschaft zum Dialog und Kooperationsangebote geben müsse. (Gegenüber Bild am Sonntag, 19.6.2016)

Der Russland-Beauftragte der Bundesregierung, Gernot Erler (SPD): *Wir erleben einen unkontrollierten militärischen Eskalationsprozess, der anscheinend nicht zu stoppen ist. [...] Genau aus solchen Entwicklungen heraus entstehen unkontrollierte Situationen bis hin zum Krieg. [...] So kann es nicht weitergehen. Wir brauchen ein Stoppsignal, bevor es zu spät ist.* (Interview mit der Passauer Neuen Presse, 23.6.2016).

Erhard Cziomer

**HELMUT WAGNER, *UNSER EUROPA: DIE KONSTRUKTION UND
ZUKUNFT DER EUROPÄISCHEN UNION. EIN UNIKAT*
(POLITIK UND MODERNE GESCHICHTE, BD. 23),
HERAUSGEGEBEN VON H. TIMMERMANN
[LIT VERLAG, BERLIN 2016, 318 S.]**

Najnowsza książka prof. Helmuta Wagnera należy do dzieł wyjątkowych pod względem treści i formy. Jej autor, urodzony przed II wojną światową w Kętrzynie (do 1945 r. Rastenburg), po 1945 r. został wysiedlony z rodziną do Niemiec Wschodnich i po przeniesieniu się do RFN podjął tam studia politologiczno-humanistyczne. Po studiach rozpoczął karierę akademicką, którą uwieńczył, pracując przez 23 lata jako profesor Wolnego Uniwersytetu (FU) w Berlinie. W latach 60. Wagner został stypendystą Uniwersytetu Warszawskiego. Profesor przez lata działał z dużym zaangażowaniem na rzecz zbliżenia polsko-niemieckiego. Za zasługi na tym polu został między innymi honorowym obywatelem swojego rodzinnego miasta – Kętrzyna, z którym do dziś utrzymuje bliskie kontakty. Od blisko dekady, najpierw jako recenzent, Helmut Wagner współpracuje również z „Krakowskimi Studiami Międzynarodowymi”. Przed czterema laty opublikował swoje pierwsze refleksje w formie eseju politologicznego na temat kwestii niemieckiej w kontekście europejskim¹.

¹ Por. recenzję E. Cziomer: H. Wagner, *Vom Stoerengfried zum Buerger. Die „deutsche Frage“ im Europaeischen Kontext. Ein politischwissenschaftliches Essay*, Asendorf 2012, KSM 2012, nr 3 (IX), s. 147–150.

Recenzowana książka to kontynuacja zainteresowań badawczych Helmuta Wagnera, poświęcona została analizie współczesnej Unii Europejskiej (UE), głównie jej konstrukcji oraz przyszłości. Profesor uważa bowiem Unię za rozwiązanie najlepsze oraz „unikatowe” dla całej Europy. Swoje zdanie opiera na własnych doświadczeniach – zarówno jako wieloletniego badacza oraz wykładowcy akademickiego, jak i czynnego uczestnika licznych konferencji naukowych oraz spotkań, służących wymianie doświadczeń z różnymi środowiskami nie tylko w Niemczech. Autor rozpatruje UE w aspekcie genetycznym, współczesnym oraz przyszłościowym. Nie unika przy tym stawiania trudnych pytań, na które nie zawsze daje łatwe odpowiedzi. Pod względem konstrukcji, poza wstępem i zakończeniem, książka składa się z 15 syntetycznych, problemowych rozdziałów na temat UE (s. 6–208). W drugiej części książki – w tzw. uzupełnieniach (*Ergänzungen*) – do analizy Profesora z punktu widzenia interesów oraz stanowisk własnych państw ustosunkowało się pięciu naukowców z USA, Rosji, Chin (ChRL), Korei Południowej oraz Japonii (s. 209–313). Dzięki temu zabiegowi czytelnik uzyskuje różne punkty widzenia i argumenty – z jednej strony interesujące informacje i oceny autora na temat konstrukcji, funkcjonowania oraz przyszłości UE, a z drugiej – jej postrzeganie przez Rosję oraz inne ważne państwa, również pozaeuropejskie.

Wstępne rozważania na temat UE autor zawarł w trzech krótkich rozdziałach teoretycznych: na temat oryginalności UE, jej ewolucji od lat 50. XX w. i wizji osiągnięcia przez nią ostatecznego kształtu. W rozdziale drugim, mimo licznych uwag i zastrzeżeń, autor wyraża przekonanie, że UE to przyszłościowy model nie tylko dla Europy, ale również dla innych kontynentów. Pod warunkiem, że integracja państw będzie dobrowolna i będzie służyła efektywnemu rozwojowi. Zróżnicowane będą z pewnością forma i sposób scalenia państw, które winny zachować w ramach struktur integracyjnych swoją narodową tożsamość i odrębność.

W kolejnym rozdziale autor ustosunkowuje się do kwestii legitymizacji oraz ujęć strukturalno-instytucjonalnych UE. Stara się przy tym wyjaśniać konieczność rozpatrywania funkcjonowania UE przez pryzmat współzależności posługiwaniem się metodami działań „międzypaństwowych” oraz „wspólnotowych”. Rozdział czwarty poświęcony został implikacjom kryzysu strefy euro oraz konieczności przeprowadzenia niezbędnych reform w celu doprowadzenia do konsolidacji UE.

W rozdziale piątym autor przedstawia główne tendencje integracyjne i dezintegracyjne w Europie od lat 50. XX w. do drugiej dekady XXI w., czyli do osiągnięcia przez UE liczby 28 państw członkowskich – atrakcyjnej dla państw stowarzyszonych oraz partnerskich z Bałkanów Zachodnich, Europy Wschodniej, Zakaukazia oraz Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu.

Sporo miejsca autor poświęca relacjom UE Rosja, UE – Europa Środkowo-Wschodnia oraz polsko-niemieckiej współpracy bilateralnej i w ramach UE. Refleksje prof. Wagnera na ten temat nie mają tylko charakteru analizy naukowej – są też wynikiem jego doświadczeń życiowych, wrażeń z wielu podróży w różnych okresach rozwoju powojennej Europy, udziału w licznych spotkaniach oraz

wynikiem rozmów z ludźmi różnych profesji i orientacji politycznych. Autor nie przemilcza przy tym problemów trudnych do rozwiązania, a przekładających się na współczesny rozwój Unii i wywołujących szereg kontrowersji, także w stosunkach polsko-niemieckich w kontekście europejskim.

Najwięcej uwag i ocen autor sformułował w odniesieniu do przeszłości, teraźniejszości oraz przyszłości stosunków polsko-niemieckich w UE. Są to zarówno jego własne poglądy, jak i opinie przejęte od innych osób. W celu zilustrowania charakteru wywodów autora przytaczam dwa fragmenty na temat relacji między RP a RFN oraz między Polakami a Niemcami. Pierwszy fragment to dwie rady sformułowane przez byłego premiera Polski i przewodniczącego Parlamentu Europejskiego Jerzego Buzka na koniec wystąpienia 22 marca 2010 r. na Uniwersytecie Humboldtów w Berlinie, a skierowane do Niemców i Polaków:

Niemcom mówię od dawna. Członkostwo w UE jest jedyną drogą, aby Was powstrzymać przed poszukiwaniem „własnych dróg” [*Alleingangen*], które innych i Was wpędziło w nieszczęścia. Polakom mówię dzisiaj i tutaj: członkostwo w UE jest jedyną drogą, aby osiągnąć stan „normalności”, która przez długi czas nie była Wam dana. Dlatego życzę obu narodom, aby ze wszystkich sił się angażowały w utrzymanie obecnego stanu oraz w dalszy rozwój UE. Leży to zarówno w Waszym narodowym, jak i egzystencjalnym interesie [s. 108, tłum. E.C.].

Na koniec wywodów o złożoności współczesnych relacji polsko-niemieckich autor formułuje syntetyczną odpowiedź na pytanie, jak dalej potoczą się stosunki polsko-niemieckie:

Obecna nieufność w relacjach polsko-niemieckich wywodzi się przede wszystkim z uwarunkowanego historycznie wzajemnego postrzegania. Nie można tego w sposób prosty odłożyć ad acta – jak sobie to wiele osób wyobraża i życzy. Ale z drugiej strony nie może ona pozostać stałym wyznacznikiem stosunków polsko-niemieckich, gdyż nie może trwać wiecznie. Percepcja stosunków polsko-niemieckich będzie się w takim stopniu zmieniać, w jakim UE dla obu narodów – tak samo jak dla Niemiec i Francji – stworzy nowe warunki współpracy i przyjaźni w myśleniu i działaniu. Będą one o tyle korzystaly z integracji europejskiej, o ile ta nie będzie ulegała stagnacji, lecz przy ich silnej pomocy będzie się rozwijała. Oba narody potrzebują siebie nawzajem i będą musiały nieskończenie dużo dawać od siebie, jeśli będą chciały realizować wspólną sprawę. Niezależnie od tego, na ile dzieliła ich od siebie przeszłość [s. 121–122, tłum. E.C.].

Powyższe słowa oddają istotę rzeczy! Chodzi jednak o to, że Niemcy i Polska mają odmienne potencjały – a częściowo również interesy – w zmieniającym się otoczeniu międzynarodowym, głównie w kontekście nowych wyzwań globalnych oraz nasilających się w drugiej dekadzie XXI w. kryzysów UE. Stwarza to nowe trudności i zagrożenia, których europejska klasa polityczna nie jest w stanie wystarczająco szybko rozwiązać dla dobra dalszego rozwoju Unii.

Autor dostrzega powyższe wyzwania i zagrożenia – analizuje je w ostatnim rozdziale pierwszej części: „Moje marzenie – większa Europa” (rozdział 16, s. 186–208). Poprzedzają go europejskie i światowe wizje znanych ekspertów

i uczonych (Egona Bahra – architekta polityki wschodniej RFN lat 70., naukowca Ernsta Nolte, czy nawiązanie do poglądów dwóch niemieckich filozofów Johanna Gottfrieda Herdera i Immanuela Kanta), które interesująco poszerzają treści zawarte w książce.

Wspomniano już, że integralną częścią recenzowanej książki są dodatkowe oceny UE z punktu widzenia interesów USA, Rosji, Chin, Korei Południowej i Japonii. Przedstawiciele tych państw z jednej strony wysoko oceniają analizę Unii Europejskiej przeprowadzoną przez autora, a z drugiej – uzupełniają ją o szereg nowych i ciekawych wątków. Wzbogaca to znacznie naszą wiedzę z zakresu postrzegania roli międzynarodowej UE, zwłaszcza w państwach pozaeuropejskich.

Recenzowana książka stanowi ciekawe spojrzenie na genezę, rozwój i przyszłość Unii z różnych punktów widzenia. Jej wyjątkowość polega na tym, że autor potrafił swoją ogromną wiedzę merytoryczną połączyć z doświadczeniem życiowym oraz działalnością akademicką i popularyzatorską. Za udany pomysł należy uznać koncepcję publikacji łączącej monografię autorską z uzupełniającymi ją, dobrze merytorycznie dobranymi, tekstami autorów reprezentujących bardzo zróżnicowane punkty widzenia na temat roli i funkcji Unii Europejskiej w skali światowej.

SPRAWOZDANIA

Kazimierz Kraj

**MIĘDZYNARODOWA KONFERENCJA
„WSPÓŁCZESNE SYSTEMY WALKI Z TERRORYZMEM
W POLSCE I NA ŚWIECIE”, RZESZÓW, 18-20 MAJA 2016 R.**

Z inicjatywy Instytutu Studiów nad Terroryzmem Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania (WSliZ) w Rzeszowie od 18 do 20 maja trwały obrady międzynarodowej konferencji „Współczesne systemy walki z terroryzmem w Polsce i na świecie”. Współorganizatorami konferencji były: The International Center for Socio-Political Studies and Consulting (ICSPSC), Instytut Analizy Ryzyka Sp. z o.o. z Rzeszowa oraz International Police Association (IPA) KMP Rzeszów. Partnerem w przygotowaniach organizacyjnych było Koło Naukowe Bezpieczeństwa Narodowego WSliZ. Patronat medialny objął miesięcznik „e-Terroryzm.pl”.

Radę Naukową przedsięwzięcia zaszczylicili swoją obecnością wybitni znawcy problematyki bezpieczeństwa, stosunków międzynarodowych i zagadnień zwalczania terroryzmu. Wśród nich m.in. profesorowie: Erhard Cziomer, Jewgienij Paszencew, Dragan Simuenović, Kuba Jałoszyński, Piotr Mickiewicz, Marcin Lasoń, Andrzej Żebrowski i Leszek F. Korzeniowski. Wspierali ich doktorzy Daria Bazarkina, Maria Dżorić i Greg. J. Simons.

Konferencja była jednym z planowanych na 2016 r. przedsięwzięć Instytutu Studiów nad Terroryzmem. Zakres tematyczny obejmował problematykę prawno-organizacyjnych sposobów zwalczania terroryzmu, roli i znaczenia komunikacji dla terrorystów i zwalczania terroryzmu. Pozostałymi zaproponowanymi do omówienia zagadnieniami były systemy antyterrorystyczne, metody zwalczania terroryzmu oraz współpraca międzynarodowa w tym zakresie.

Obrady odbywały się w Hotelu Prezydenckim w Rzeszowie. Pierwszy dzień konferencji upłynął na przyjazdach uczestników, zwiedzaniu zabytków Rzeszowa i uroczystej kolacji.

Referenci konferencji byli przedstawicielami uczelni polskich i zagranicznych – wśród nich: Akademii Dyplomatycznej Ministerstwa Spraw Zagranicznych Federacji Rosyjskiej, Szwedzkiego Uniwersytetu Obrony i Uniwersytetu w Uppsali ze Szwecji, Uniwersytetu Rzeszowskiego, Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania, Uniwersytetu w Belgradzie, Moskiewskiego Państwowego Uniwersytetu Pedagogicznego, Uniwersytetu Śląskiego, Akademii Bezpieczeństwa Narodowego z Serbii oraz Gdańskiej Wyższej Szkoły Humanistycznej.

Najliczniej reprezentowana była Akademia Dyplomatyczna MSZ Federacji Rosyjskiej, w której imieniu w konferencji uczestniczyła trójka profesorów. Byli to prof. dr hab. Marina Kukarcewa – szefowa departamentu koordynacji prac badawczych Akademii, prof. dr hab. Jewgienij Paszencew, jednocześnie dyrektor The International Center for Socio-Political Studies and Consulting oraz prof. dr Iwan Surma z Katedry Zarządzania Państwowego i Bezpieczeństwa Narodowego, ekspert Dumy FR. Przedstawicielami młodszego pokolenia naukowców byli: znawczyni problematyki terroryzmu z Moskwy doc. dr Daria Bazarkina, oraz mgr Ewa Wolska-Liśkiewicz i dr Tomasz Wójtowicz z WSiLiZ. Międzynarodową społeczność akademicką uzupełniał dr Greg J. Simons, Nowozelandczyk, wykładowca uczelni szwedzkich i znawca problematyki rosyjskiej.

Obrady odbywały się w trzech roboczych językach konferencji: angielskim, rosyjskim i polskim – i były tłumaczone symultanicznie. Konferencję oficjalnie otworzył gen. bryg. rez. dr Tomasz Bąk – dyrektor Instytutu Studiów nad Terroryzmem. Obrady podczas roboczych dni konferencji prowadził dr Kazimierz Kraj z WSiLiZ.

Tematyka referatów wygłoszonych podczas pierwszego panelu konferencji obejmowała zagadnienia terroryzmu jako fenomenu socjologiczno-psychologicznego (M. Kukarcewa), przemysłów nad komunikacją w globalnej wojnie z terroryzmem (G.J. Simons), nowych zagrożeń ze strony organizacji terrorystycznych związanych z technologiami przyszłości (J. Paszencew). D. Bazarkina i K. Kraj, występujący na koniec tej części konferencji, przedstawili problematykę informacyjno-psychologicznych ataków *quasi*-religijnych organizacji terrorystycznych na władze państwowe w UE oraz ewolucję rosyjskiego systemu antyterrorystycznego. Po wystąpieniach referentów rozpoczęła się dyskusja, w której udział brali: dr Maciej Milczanowski – kierownik Katedry Bezpieczeństwa Wewnętrznego WSiLiZ, dr G.J. Simons, dr Karolina Libront z Uniwersytetu Warszawskiego, doc. dr D. Bazarkina oraz dr K. Kraj. Dyskusja nad poruszonymi w referatach zagadnieniami oraz wynikłymi pytaniami przeniosła się podczas przerwy do kularów, gdzie była kontynuowana w różnych konfiguracjach, w tym z gośćmi konferencji i studentami przysłuchującymi się obradom. Ze względu na nieobecność, z przyczyn losowych, niektórych prelegentów przewidzianych do wystąpień, pierwszy roboczy dzień konferencji został zakończony po jednym panelu.

Podczas drugiego dnia obrad E. Wolska-Liśkiewicz podjęła tematykę strategii komunikacyjnych Państwa Islamskiego, a o tym, jak pokonać Państwo Islamskie, mówił dr T. Wójtowicz. Dr hab. Jarosław Tomaszewicz przedstawił niezwykle interesujący i nieznany szerzej problem komunikacji w strategii oporu niekierowanego na przykładzie anarchistów-insurekcjonistów. Obrady zakończyło wystąpienie prof. dra I. Surmy, przedstawiające zagadnienie wirtualnych wojen o realną przestrzeń geopolityczną oraz etiologię dżihadu i cyberdżihadu.

Na zakończenie obrad prof. J. Paszencew i doc. dr D. Bazarkina przedstawili książkę *Коммуникация и терроризм* („Komunikacja i terroryzm”, wyd. The International Center for Socio-Political Studies and Consulting), której byli współautorami wraz z Draganem Simeunoviciem i Marią Džorić. Recenzentem wydawniczym monografii był Kazimierz Kraj.

Po krótkiej wymianie poglądów i podsumowaniu, obrady konferencji zamknął dr Leszek Baran, prodziekan Wydziału Administracji i Nauk Społecznych WSiIZ.

Konferencję znakomicie podsumowała w wywiadzie dla TVP prof. M. Kukarcewa z Akademii Dyplomatycznej MSZ Federacji Rosyjskiej:

Międzynarodowy terroryzm ma charakter globalny, więc ani Polska, ani żaden inny kraj nie może się czuć bezpiecznie. Widzimy tego przykład w tym, co wydarzyło się wczoraj we Wrocławiu. Oczywiście nie zostało to jeszcze zbadane, niemniej jednak jest to pewien niepokojący symptom. Tym bardziej że Polska ma przed sobą dwa duże wydarzenia: szczyt NATO i Światowe Dni Młodzieży i tu jest konieczne zaangażowanie służb specjalnych całej Unii Europejskiej oraz szerzenie wiedzy wśród społeczeństwa. Społeczeństwo powinno rozumieć to zagrożenie i stosować się do wytycznych tych służb i policji.

Podkreślić należy, że była to prawdopodobnie jedyna, przynajmniej w ostatnich latach, konferencja poświęcona terroryzmowi z udziałem przedstawicieli jednej z czołowych i opiniotwórczych uczelni w Rosji. Rosyjskie wieloletnie doświadczenia w zwalczaniu działalności ekstremistycznej i terrorystycznej, zarówno w aspekcie rozwiązań prawnych, jak i organizacyjnych są w opinii piszącego te słowa nie do przecenienia, a rzadko z nich korzystamy, skupiając swoje zaangażowanie badawcze na rozwiązaniach państw UE i Stanów Zjednoczonych w tym zakresie.

Jednym z ważniejszych naukowych celów konferencji było poznanie poglądów partnerów zagranicznych i nawiązanie roboczych kontaktów naukowych. Uczestnicy i organizatorzy wyrazili nadzieję na kontynuowanie rozpoczętej współpracy, wspólne przedsięwzięcia wydawnicze i badawcze, wymianę informacji i udział w konferencjach naukowych organizowanych przez reprezentowane w Rzeszowie instytucje.

Namacalnym owocem obrad będzie obszerna, recenzowana publikacja po-konferencyjna, w której znajdą się również artykuły nadesłane przez referentów, którzy nie mogli uczestniczyć w sympozjum.

Karina Paulina Marczuk

**MIĘDZYNARODOWA JUBILEUSZOWA
KONFERENCJA NAUKOWA
„WSPÓŁPRACA POLSKI I NIEMIEC
W OBSZARZE BEZPIECZEŃSTWA:
DWADZIEŚCIA PIĘĆ LAT WSPÓLNYCH DOŚWIADCZEŃ”,
WARSZAWA, 24 MAJA 2016 R.**

Przypadająca w 2016 r. 25. rocznica podpisania w Bonn Traktatu między Rzecząpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o dobrym sąsiedztwie i przyjaźnej współpracy z 17 czerwca 1991 r. stała się okazją do organizacji jubileuszowej międzynarodowej konferencji naukowej pt. „Współpraca Polski i Niemiec w obszarze bezpieczeństwa: dwadzieścia pięć lat wspólnych doświadczeń”. Konferencja została zorganizowana 24 maja 2016 r. w Warszawie przez Instytut Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego, Instytut Nauk Politycznych i Socjologii Uniwersytetu w Bonn oraz Fundację Współpracy Polsko-Niemieckiej.

Konferencję uroczystie otworzyli: prof. dr hab. Janusz Adamowski, dziekan Wydziału Dziennikarstwa i Nauk Politycznych UW, prof. dr hab. Krzysztof Miszczak, dyrektor Fundacji Współpracy Polsko-Niemieckiej, dr hab. Karina Paulina Marczuk z Instytutu Stosunków Międzynarodowych UW, organizatorka konferencji, dr hab. Jakub Zajączkowski, p.o. dyrektor Instytutu Stosunków Międzynarodowych UW i prof. dr Wolfram Hilz, dyrektor Instytutu Nauk Politycznych i Socjologii Uniwersytetu w Bonn.

Wykład monograficzny o charakterze wprowadzającym, zatytułowany „Polityka zagraniczna Niemiec i jej implikacje dla ich sąsiadów”, wygłosił profesor

W. Hilz. Mówca, odnosząc się do polityki zagranicznej Niemiec wobec Polski, uznał, że zasadniczo jej duch nie zmienił się od lat 80. XX w.

Obrazy zorganizowano w trzech panelach – ich problematyka dotyczyła zarówno wewnętrznych, jak i zewnętrznych wymiarów bezpieczeństwa Polski i RFN oraz relacji z państwami regionu. Pierwszy panel zatytułowano „Zewnętrzne i wewnętrzne wymiary polityki bezpieczeństwa Niemiec i Polski: przeszłość i teraźniejszość” (moderacja: prof. dr hab. K. Miszczak), drugi – „Współpraca Niemiec i Polski w obszarze bezpieczeństwa – wymiar regionalny” (moderacja: dr hab. K.P. Marczuk), natomiast trzeci – „Perspektywy dwustronnych stosunków Niemiec i Polski w obszarze bezpieczeństwa” (moderacja: prof. dr Wolfram Hilz).

W pierwszym panelu udział wzięli goście z zagranicznych i rodzimych ośrodków naukowych: prof. Anita Prażmowska, dyrektor ds. nauczania z Wydziału Historii Powszechnej London School of Economics and Political Science, prof. dr hab. Erhard Cziomer, kierownik Katedry Stosunków Międzynarodowych Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego w Krakowie, prof. Oliver Bange z Uniwersytetu w Mannheim i Centrum Historii Wojskowości i Nauk Społecznych Bundeswehry w Poczdamie, dr Georg Herbstritt z Urzędu Federalnego ds. Dokumentów Państwowej Służby Bezpieczeństwa byłej Niemieckiej Republiki Demokratycznej w Berlinie. Po wygłoszeniu referatów dyskutowano o aspektach historycznych stosunków polsko-niemieckich i zagadnieniach współczesnych, zarówno w wymiarze wewnętrznym, jak i zewnętrznym bezpieczeństwa.

Panel rozpoczęła prof. Anita Prażmowska referatem pt. „Polityka Władysława Gomułki wobec Niemiec”. Mówczyni postawiła tezę, że W. Gomułka od października 1956 r., jako sekretarz Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej, usilnie starał się zapewnić Polsce gwarancję zachodniej granicy, co stało się jego największym osiągnięciem. Prof. Prażmowska zwróciła uwagę, że dla Gomułki oznaczało to zagwarantowanie Polsce bezpieczeństwa jej terytorium po raz pierwszy od czasów wojny. Osiągnięcie to miało dla niego wymiar osobisty i polityczny. Następnie prof. dr hab. Erhard Cziomer wygłosił referat zatytułowany „Ogólne przesłanki i problemy 25 lat polsko-niemieckiej współpracy wojskowej”. Wystąpienie nawiązywało do przygotowanej publikacji prof. Cziomera¹. Autor skoncentrował się na znaczeniu czynnika militarnego w dwustronnych stosunkach polsko-niemieckich w latach 1990/1991–1999 oraz 1999–2016. Prof. Cziomer stanął na stanowisku, że współpracę wojskową Polski z RFN w latach 1991–2016 można ogólnie oceniać pozytywnie, niezależnie od odmiennych uwarunkowań, interesów oraz punktów widzenia na niektóre aspekty polityki bezpieczeństwa i obrony obu państw. Kolejny z mówców, prof. Oliver Bange, zaprezentował wystąpienie na temat „»Bez bez-

¹ Praca przygotowywana w ramach projektu „Wyzwania nowej roli i odpowiedzialności międzynarodowej Niemiec w dobie globalizacji oraz kryzysów gospodarczych i finansowo-politycznych UE po 2007 roku”. Projekt indywidualny nr 00285/2015/KJ, realizowany w latach 2015–2017 w ramach porozumienia Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego w Krakowie z Fundacją Współpracy Polsko-Niemieckiej w Warszawie.

pieczeństwa wszystko inne jest bez znaczenia» (E. Bahr): Polsko-niemiecki traktat z 1991 r. oraz międzynarodowe i wewnętrzne wymiary bezpieczeństwa zjednoczenia Niemiec”, w którym przedstawił kulisy podpisania Traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy, wykorzystał przy tym materiały archiwalne, fragmenty oryginalnych dokumentów etc. Zwrócił uwagę, że kwestię traktatu z 1991 r. należy rozpatrywać, nie zapominając o traktacie „2+4” z 1990 r. oraz biorąc pod uwagę polsko-niemiecki traktat graniczny, także z 1990 r. Wystąpienie zakończyła prezentacja kalendarium, w którym mówca zebrał istotne – jego zdaniem – fakty, które wpłynęły na rozwój stosunków polsko-niemieckich w późniejszych latach. Ostatnim prelegentem w pierwszym panelu konferencji był dr G. Herbstritt. W referacie zatytułowanym „Bracia – Wrogowie – zbieżne i rozbieżne interesy w obszarze bezpieczeństwa między Stasi i Securitate w latach 1950–1989” odniósł się do wewnętrznego wymiaru bezpieczeństwa, przy czym skoncentrował się na stosunkach między Stasi i rumuńską Securitate, przyjmując przy tym perspektywę Rumunii; wspominał również o związkach między omawianymi służbami a ich polskim odpowiednikiem. Obrady w ramach pierwszego panelu podsumował moderator prof. K. Miszczak, wskazując na obecne uwarunkowania stosunków polsko-niemieckich oraz współczesne wyzwania i problemy. Pytania od publiczności dotyczyły zarówno historycznego, jak i współczesnego wymiaru wzajemnych relacji Polski i Niemiec.

Drugi panel konferencji obejmował relacje Polski i RFN w kontekście stosunków z wybranymi państwami i organizacjami z regionu. Poruszane zagadnienia dotyczyły stosunków z państwami członkowskimi Grupy Wyszehradzkiej, Sojuszu Północnoatlantyckiego (NATO), Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE) w zakresie bezpieczeństwa. Prelegentami w panelu byli: prof. Lucia Mokra, dziekan Wydziału Nauk Społecznych i Ekonomicznych Uniwersytetu Komeńskiego w Bratysławie, prof. Thomas Wegener Friis z Uniwersytetu Południowej Danii, dr Péter Marton z Uniwersytetu Korwina w Budapeszcie oraz dr Andrea Mason z Wydziału Historii Powszechnej London School of Economics and Political Science.

Prof. L. Mokra referowała temat „Perspektywy współpracy regionalnej w budowaniu środowiska *human security* – rola V4, OBWE i współpraca państw V4 z Niemcami”. Odniosła się do współpracy w zakresie osiągania bezpieczeństwa jednostki ludzkiej (*human security*) między Polską, RFN i państwami regionu oraz zastanawiała się, czy organizacje regionalne mogą stać się forum takiej współpracy – prof. Mokra uznała, że tak, a przykładem potwierdzającym tę tezę jest rola Grupy Wyszehradzkiej i OBWE w zapobieganiu konfliktom. Profesor T.W. Friis wygłosił wystąpienie na temat „Współpraca Niemiec, Polski i Danii w zakresie bezpieczeństwa w regionie Morza Bałtyckiego”. Państwa te współpracują w obszarze bezpieczeństwa militarnego (działalność korpusów wielonarodowych), autor odnotował, że współpraca obejmuje również służby specjalne Dani i Niemiec, przy czym kluczowe jest tu – biorąc pod uwagę priorytetowe znaczenie regionu

Morza Bałtyckiego w kontekście współpracy regionalnej w obszarze bezpieczeństwa – położenie geograficzne Danii. Trzecim mówcą był dr Péter Marton, który wspólnie z dr. Péterem Wagnerem z Instytutu Spraw Zagranicznych i Handlu w Budapeszcie przygotował referat na temat „Współpraca Węgier z państwami partnerskimi NATO w ramach zagranicznych operacji wojskowych, ze szczególnym odniesieniem do Niemiec”. Autorzy skoncentrowali się na współpracy Niemiec i Węgier w ramach NATO, roli Sojuszu w tym zakresie oraz na kwestii regionalizmów w polityce bezpieczeństwa omawianych państw (np. Grupa Wyszehradzka). Jako ostatnia zabrała głos dr A. Mason, która przedstawiła referat pt. „Wielka Brytania, Polska i przyszłość Niemiec”. Dr Mason odniosła się do uwarunkowań historycznych stosunków polsko-niemieckich z punktu widzenia Wielkiej Brytanii. Wystąpienia podsumowała prowadząca panel dr hab. K.P. Marczuk, wskazując na wyzwania współpracy w obszarze bezpieczeństwa Polski, Niemiec i innych państw w kontekście historycznym i współczesnym. Panel zakończyły pytania od publiczności, dotyczące zarówno wątków historycznych, jak i współczesnych relacji Polski, Niemiec i państw regionu.

W ostatnim panelu konferencji udział wzięli: prof. dr hab. Dariusz Popławski, kierownik Zakładu Integracji Europejskiej Instytutu Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego i członek Rady Fundacji Współpracy Polsko-Niemieckiej, prof. dr hab. Radosław Zenderowski, dyrektor Instytutu Politologii Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie i dr Rafał Ulatowski z Instytutu Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego. Problematyka panelu oscylowała wokół współczesnych zagadnień z zakresu stosunków polsko-niemieckich, przy czym starano się ukazać kierunki, w których dwustronne relacje obu państw będą się rozwijać.

Pierwszym prelegentem był prof. dr hab. D. Popławski, który w referacie „Polityka dobrego sąsiedztwa Polski i Niemiec” skoncentrował się na relacjach tych państw w różnych wymiarach w ciągu ubiegłych 25 lat i wskazał na aspekty, które wymagają od zainteresowanych stron większego wysiłku w rozwiązywaniu pojawiających się trudności. Jako przykład podał kwestię uznania mniejszości polskiej w Niemczech – sprawę dotychczas nierozstrzygniętą. Z kolei prof. dr hab. R. Zenderowski wygłosił referat pt. „Suwerenność kulturowa jako wyzwanie dla bezpieczeństwa państwa. Analiza na przykładach Polski i Niemiec”. Odnosił się do kwestii suwerenności i tożsamości narodowej oraz zagadnienia budowania państwowości w stosunkach polsko-niemieckich, a także zarysował pojawiające się w tym obszarze wyzwania i napięcia. Przywołał najnowsze badania, wskazujące odmienne punkty widzenia Niemców i Polaków na różne zagadnienia z omawianego zakresu. Doktor R. Ulatowski wygłosił referat „Bezpieczeństwo energetyczne w polityce Niemiec i Polski w XXI w. – analiza porównawcza”. Wskazał na znaczenie bezpieczeństwa energetycznego w bilateralnych relacjach Polski i Niemiec. Zauważył, że w regionie realizowane są różne projekty, w które powinny zaangażować się oba państwa. Prowadzący panel prof. W. Hilz, podsu-

mówiąc panel, zauważył, że w kontekście prowadzonej polityki zagranicznej Polska i Niemcy podejmują liczne wyzwania. Kończąc panel pytania publiczności dotyczyły uwarunkowań bilateralnych stosunków polsko-niemieckich.

Podsumowania obrad i zamknięcia konferencji dokonali dr hab. K.P. Marczuk i prof. dr hab. K. Miszczak. Podziękowali wszystkim uczestnikom za inspirowane i zachęcające do dalszych rozważań wystąpienia, a publiczności – za liczne i trafne pytania i spostrzeżenia. Wyrażono nadzieję, że konferencja przyczyni się do pogłębiania badań relacji polsko-niemieckich w obszarze bezpieczeństwa, zarówno wewnętrznego, jak i zewnętrznego, a także w kontekście regionalnym.

Natalia Adamczyk

**XVI MIĘDZYNARODOWA KONFERENCJA
„PAŃSTWO, GOSPODARKA, SPOŁECZEŃSTWO”,
SEKCJA „WYZWANIA DLA BEZPIECZEŃSTWA I WSPÓŁPRACY
MIĘDZYNARODOWEJ W XXI WIEKU – ZE SZCZEGÓLNYM
UWZGLĘDNIENIEM NIELEGALNEJ MIGRACJI”,
KRAKÓW, 6-7 CZERWCA 2016 R.**

6 i 7 czerwca 2016 r. na Krakowskiej Akademii Andrzeja Frycza Modrzewskiego odbyła się XVI Międzynarodowa konferencja „Państwo, gospodarka, społeczeństwo” (PGS). Z uwagi na aktualną problematykę nielegalnej migracji – głównie w aspekcie kryzysu migracyjnego w Europie – która obecnie jest przedmiotem wielu debat nie tylko w kręgach politycznych, ale i naukowych, jedną z najliczniejszych na konferencji okazała się sekcja poświęcona wyzwaniom dla bezpieczeństwa i współpracy w XXI wieku. Udział w niej wzięli – oprócz naukowców reprezentujących KAAFM – goście z Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie, Akademii Marynarki Wojennej w Gdyni, Uniwersytetu Jana Kochanowskiego w Kielcach czy Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie.

Pierwszy segment, którego moderatorem była prof. nadzw. dr hab. Beata Molo, zgromadził dziewięciu prelegentów koncentrujących się w swych referatach na zagadnieniach postrzegania i przeciwdziałania kryzysowi migracyjnemu w Europie z perspektywy Unii Europejskiej, Turcji, Niemiec i Polski.

Dr hab. Ewa Bojenko-Izdebska (UJ) nakreśliła w swoim wystąpieniu stan obecny i perspektywy kryzysu migracyjno-uchodźczego w UE. Przedstawiła główne szlaki migracyjne w 2015 r., przywołała pokrótce przyczyny kryzysu i jego

skutki. Zwróciła uwagę na najważniejsze działania UE w tym aspekcie i problemy, z którymi państwa członkowskie będą zmuszone się borykać. Zasygnalizowane kwestie stanowiły wstęp do dalszych rozważań, rozwijanych przez kolejnych prelegentów.

Wyzwania stojące przed państwami członkowskimi w dziedzinie wspólnego zarządzania granicami zewnętrznymi i działania podejmowane przez unijną agencję Frontex to kwestia poruszona przez mgr Dominikę Gawron, doktorantkę KAAFM. Prelegentka przybliżyła uczestnikom standardową procedurę operacji dokonywanych na wybrzeżach Morza Śródziemnego na przykładzie operacji „Tryton”. Odniosła się również do planów przekształcenia Agencji w Europejską Straż Granic i Wybrzeża.

Dwa kolejne referaty – mgr Pauliny Stępniewskiej oraz mgr Piotra Gawora, doktorantów KAAFM – zostały poświęcone współpracy Unii Europejskiej i Turcji w zakresie przeciwdziałania nielegalnej migracji. Pierwszy przedstawiał sytuację z perspektywy Ankary, drugi – z punktu widzenia Brukseli, co pozwoliło na zestawienie wizji i interesów obydwu partnerów w ramach podpisanego porozumienia. Poruszano kwestie bezpieczeństwa i pomocy humanitarnej, readmisji, relokacji i przesiedleń oraz procesu liberalizacji wizowej w ramach odnowienia negocjacji akcesyjnych pomiędzy Unią a Turcją.

Prof. zw. dr hab. Erhard Cziomer (KAAFM) wskazał na wewnętrzne i międzynarodowe wyzwania związane z nielegalną migracją do UE na przykładzie Niemiec w latach 2015–2016. Nakreślił obiektywne przesłanki zaistniałego kryzysu oraz wyzwania, jakie niesie on dla rządu Angeli Merkel nie tylko w aspekcie politycznym, ale i gospodarczym. Prezentując problem migracji w skali światowej, prof. E. Cziomer zwrócił uwagę na jego procentowe rozłożenie i miejsce Europy w tym zestawieniu. Podniósł również kwestię skuteczności ochrony granic wewnętrznych UE, problem turecki i wizję zamknięcia strefy Schengen.

Kontynuację tej problematyki z punktu widzenia niemieckiej polityki rozwojowej podjęła dr Anna Paterek (KAAFM). Podkreślając, że polityka rozwojowa stanowi nieodłączny element polityki bezpieczeństwa państwa, wskazała na jej prewencyjny charakter. W swym wystąpieniu przedstawiła specjalne inicjatywy Niemiec oraz pięciopunktowy niemiecki plan przezwyciężenia kryzysu.

Ostatnie trzy referaty w pierwszym segmencie poświęcone zostały różnym ujęciom polskiego stanowiska wobec problemu uchodźstwa i migracji do UE, w tym – przyjęcia uchodźców do Polski: od programów wyborczych polskich partii politycznych, poprzez stanowisko polskiego rządu w tej kwestii, do opinii polskiego elektoratu.

Prof. nadzw. dr hab. Marcin Lasoń (KAAFM) w oparciu o dokumenty programowe poszczególnych partii politycznych wskazał ich deklarowany stosunek do kwestii migracji. Zaznaczył, że w większości programów wzmianki na ten temat są bardzo oszczędne i nie zawierają konkretnych rozwiązań. Występują też takie programy, w których nie odnajdziemy żadnych odniesień do kwestii kryzysu

migracyjnego, jak np. program PSL, Nowoczesnej czy Partii Razem. Zaprezentowane zestawienie pokazuje, że kwestia kryzysu migracyjnego i działań podejmowanych na rzecz jego rozwiązania zdecydowanie dzieli polską scenę polityczną.

Stanowisko rządu w Warszawie, przeciwne narzuconemu przez Komisję Europejską systemowi relokacji, zaprezentowała dr Anna Piziak-Rapacz (KAAFM). Prelegentka odniosła się do uwarunkowań polskiego stanowiska, wskazując jednocześnie nowe okoliczności po zamachach w Brukseli i po podpisaniu porozumienia UE-Turcja. W sposób przekrojowy ukazała konsekwencje reformy polityki azylowej UE z maja 2016 r. dla Polski oraz dysproporcje w zakresie przyznawania ochrony międzynarodowej na terytorium RP.

Opinie i postawy Polaków wobec relokacji nielegalnych imigrantów na terytorium RP omówiła mgr Natalia Adamczyk (doktorantka KAAFM). W swym referacie skupiła się na ewolucji nastrojów polskiego społeczeństwa w zakresie przyjmowania imigrantów do Polski w ciągu ostatniego roku (od maja 2015 do kwietnia 2016), wskazując na ich główne determinanty o charakterze ekonomicznym, społecznym i kulturowym. Prelegentka odniosła się także pokrótce do roli mediów w tym aspekcie.

Po wystąpieniach rozpoczęła się dyskusja. W celu rozwinięcia prezentowanych tematów pytania kierowano do prof. Erharda Cziomera. Dotyczyły one ewolucji nastrojów społecznych w Niemczech i ich konsekwencji dla porządku publicznego. Kolejne wiązały się z oceną warunków polityki socjalnej w tym kraju. Dr hab. Ewa Bojenko-Izdebska nawiązała do kwestii finansowania pobytu uchodźców na terenie państw członkowskich, w tym Polski. Prof. Marcin Lasoń odpowiadał na pytania o przyczyny braku zainteresowania kwestią migracyjno-uchodźczą w programach niektórych z partii politycznych w Polsce.

Drugi segment konferencji, poświęcony migracjom (w tym środowiskowym) i problematyce uchodźczej, moderowany przez prof. E. Cziomera, swoją tematyką wyszedł także poza obszar Europy. Sześciu prelegentów skupiło się na zróżnicowanych tematach.

Panel otworzyła prof. nadzw. dr hab. Beata Molo (KAAFM). Analizując wpływ migracji środowiskowych na bezpieczeństwo państw, podkreśliła, że problematyka ta w związku z postępującymi zmianami klimatu zyskuje i w przyszłości będzie zyskiwać na znaczeniu. Choć nie przewiduje się, aby migracje środowiskowe mogły dorównać skali obecnego kryzysu, z jakim boryka się UE, mogą one zaostrzyć istniejące już spory. Uchodźcy środowiskowi mogą zatem stanowić problem rozpatrywany w kontekście bezpieczeństwa zewnętrznego, wewnętrznego, jak i międzynarodowego.

Interesującą, a równocześnie mało znaną w Polsce formę migracji tajwańskich biznesmenów do Chin kontynentalnych przedstawiła dr hab. Ewa Trojnar (UJ). Prezentując genezę wędrówki przedsiębiorców z Republiki Chińskiej na Tajwanie do wschodnich regionów Chińskiej Republiki Ludowej, odwołała się do szeregu motywów ekonomicznych i politycznych.

Problem uchodźców z Korei Północnej był przedmiotem referatu wygłoszonego przez mgra Łukasza Bednarza (doktorant KAAFM). Autor wskazał, że 70% uciekinierów z Korei Północnej stanowią kobiety. Oprócz politycznych przyczyn uchodźstwa (reżim polityczny), wskazywał też na ekonomiczne (głód i nierówny podział dochodu), przedstawił również reakcje państw ościennych i panujące w nich warunki dla uchodźców.

Problematyka Saharyjskiej Arabskiej Republiki Demokratycznej (SARD) poruszona przez mgra Macieja Saskowskiego (doktorant KAAFM) z uwagi na swą specyfikę cieszyła się największym zainteresowaniem wśród słuchaczy niniejszego panelu. Prelegent nakreślił tło historyczne powstania SARD z rządem na uchodźctwie, a także zaprezentował obecne realia jej funkcjonowania, odwołując się do organizacji życia ludności w rozlokowanych na terenie Algierii obozach.

Mgr Iwona Pieróg (doktorantka KAAFM) przedstawiła z kolei problem uchodźców oraz przesiedleńców w Bośni i Hercegowinie. Nakreślając sytuację migracyjną w regionie, która nadal daleka jest od stabilizacji, skupiła się na problematyce odzyskania mienia po wojnie oraz reintegracji uchodźców i przesiedleńców ze społeczeństwem obecnie zamieszkującym te tereny, co w mozaice wciąż silnych podziałów etnicznych stanowi poważny problem całego regionu Bałkanów Zachodnich.

Referat mgr Magdaleny Kumeli-Romańskiej (doktorantka KAAFM) dotyczył kwestii regulacyjno-prawnych w zakresie statusu cudzoziemca, któremu udzielono zgody na pobyt tolerowany bądź pobyt ze względów humanitarnych. Prelegentka skupiła się na porównaniu praw i obowiązków wynikających z nadania cudzoziemcowi określonego statusu oraz nakreśliła różnice w stosunku do innych form ochrony międzynarodowej.

Prof. nadzw. dr hab. Jarosław Rokicki przedstawił wyniki badań ankietowych, które przeprowadził w Krakowskiej Akademii na grupie studentów z Ukrainy. Celem badania było poznanie stopnia ich tożsamości narodowej i obywatelskiej oraz ocena asymilacji strukturalnej. Prof. J. Rokicki scharakteryzował próbę badawczą i zaprezentował zestawienie wyników. Pytania zawarte w ankiecie koncentrowały się wokół motywów, warunków i stopnia zadowolenia ze studiów na KAAFM, jak również kwestii asymilacji i poczucia tożsamości narodowej.

Po referatach rozpoczęła się dyskusja. Obecni na sali studenci wydziału stosunków międzynarodowych, bezpieczeństwa narodowego oraz przedstawiciele koła studentów UJ kierowali pytania głównie do mgra M. Saskowskiego celem rozwinięcia kwestii SARD, statusu ludności żyjącej w obozach i zagrożenia terroryzmem w tym regionie. Pytania związane ze stanowiskiem Polski i Unii Europejskiej wobec problemu migracji środowiskowych kierowano do prof. B. Moło. Nie zabrakło również dyskusji na temat uchodźców z Korei Północnej oraz zależności, jakie wykazały badania prof. J. Rokickiego.

Trzecia, ostatni segment w tej sekcji, którego moderatorem był prof. nadzw. dr hab. Marcin Lason, skupił dziewięciu prelegentów poruszających tematy zwią-

zane z szeroko pojętymi wyzwaniem bezpieczeństwa i współpracy międzynarodowej w XXI w.

Prof. zw. dr hab. Piotr Mickiewicz (Akademia Marynarki Wojennej) wskazał na znaczenie obszaru czarnomorskiego i Morza Śródziemnego w polityce bezpieczeństwa Federacji Rosyjskiej. Podkreślając znaczenie *soft* i *hard power* jako instrumentów zapewniających realizację rosyjskich interesów strategicznych w regionie, prof. P. Mickiewicz przywołał *casus* Turcji, Ukrainy oraz Syrii.

Bardzo ważny aspekt współpracy międzynarodowej poruszył dr hab. Tomasz Młynarski (UJ), który mówił o szansach i zagrożeniach płynących z rozwoju energetyki jądrowej. W swym wystąpieniu skupił się na uwarunkowaniach wyboru źródeł energii, technologii atomowej i dostępnej na świecie infrastrukturze. Szczególną uwagę zwrócił na Bliski Wschód oraz Chiny jako potencjalnego dostawcę energii jądrowej do Arabii Saudyjskiej.

Dr hab. Łukasz Gacek (UJ) rozwinął aspekt bezpieczeństwa energetycznego Chin w kontekście roli, jaką odgrywają w nim morskie szlaki transportowe na Oceanie Indyjskim. Wskazując na kluczowe znaczenie utrzymania i rozwijania źródeł energii, opisał obserwowaną wzmożoną aktywność Chin w dziedzinie budowy lądowych i morskich tras przesyłu surowców, służących pokryciu zapotrzebowania rodzimej gospodarki, realizacji interesów narodowych oraz prezentacji chińskiego potencjału energetycznego za granicą.

Bezpieczeństwo dostaw surowców było przedmiotem wystąpienia dra Marcina Tarnawskiego (UJ), który omówił korelacje pomiędzy bezpieczeństwem dostaw gazu ziemnego do Europy a strategią Gazpromu. Wskazał na nowe uwarunkowania na rynku europejskim, takie jak np. terminale LNG, terminale regazyfikacyjne, interkonektory czy hurtowe rynki gazu, tzw. rynki spot, które mogą wpłynąć na zmianę pozycji negocjacyjnej poszczególnych państw wobec rosyjskiego koncernu, a na nim samym wymusić weryfikację cen gazu i korekty polityki tranzytowej i inwestycyjnej.

Dr Magdalena Tomala (Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach) przybliżyła uczestnikom konferencji działalność międzynarodowej pozarządowej organizacji Inuit Circumpolar Council (ICC) działającej na rzecz ochrony praw rdzennej ludności Arktyki. Jak podkreśliła prelegentka, rejon ten zmaga się z wieloma zagrożeniami natury ekologicznej na skutek ocieplenia klimatu, ale również w wyniku działalności człowieka – jest bowiem ważny z punktu widzenia geopolitycznego z powodu bogatych złóż surowców mineralnych; zyskuje na znaczeniu również w kontekście turystyki czy handlu, co generuje określone problemy dla tamtejszej ludności.

Transgraniczny wymiar bezpieczeństwa był także przedmiotem wystąpienia dr Marty Dębskiej o ewolucji stosunków Unii Europejskiej z Afryką. Jak zaznaczyła autorka, kontynent afrykański zyskuje na znaczeniu dla UE w kontekście alternatywnych źródeł energii oraz ze względów ekonomicznych, pomimo że boryka się z licznymi problemami: ubóstwa, dostępu do wody czy

konfliktów zbrojnych. Istotną rolę mogą tu jednak odegrać rozwinięte kraje Afryki.

Mgr Anna Wrońska (doktorantka KAAFM) przeanalizowała pozytywny aspekt działań na rzecz bezpieczeństwa ekologicznego. Odwołując się do definicji zagrożeń i samego pojęcia bezpieczeństwa ekologicznego, wskazała, że celem pozostaje nie tylko ograniczenie i eliminacja pojawiających się zagrożeń, ale też promocja pozytywnych działań umożliwiających osiągnięcie lub zachowanie pożądanых wartości.

Ostatnie dwa referaty, zamykające całą sekcję, związane były z kwestiami globalnej ekonomii. Prof. zw. dr hab. Eugeniusz Pluciński, dr Dariusz Gryglik oraz mgr Arkadiusz Stosur (UE/KAAFM) przedstawili analizę modelową przewagi konkurencyjnej w handlu zagranicznym, zwracając uwagę na determinanty prawne i ekonomiczne.

Dr Elżbieta Majchrowska (KAAFM) zaprezentowała z kolei dotychczasowe efekty i perspektywy dalszego funkcjonowania porozumień regionalnych w handlu światowym po 20 latach działalności Światowej Organizacji Handlu.

W związku z ograniczonym czasem przeznaczonym na wystąpienia oraz dyskusję i wymianę poglądów, prelegentom udało się jedynie zasygnalizować główne problemy i wyzwania dla bezpieczeństwa i współpracy międzynarodowej w XXI w. Poruszone podczas sekcji zagadnienia z uwagi na ich złożony i wieloaspektowy charakter nie zostały w pełni wyczerpane. Sesja z pewnością zasługuje na kontynuację, którą być może będą seminaria tematyczne. Jej efektem będzie też pokonferencyjna publikacja, w której zamieszczone zostaną wszystkie wygłoszone referaty – poszerzone o aspekty, których nie udało się w trakcie konferencji rozwinąć.

Adam Barabasz, Joanna Jancz, Marcin Piechocki

**MIĘDZYNARODOWA KONFERENCJA NAUKOWA
WYDZIAŁU NAUK POLITYCZNYCH I DZIENNIKARSTWA UAM
„UNIA EUROPEJSKA – ROSJA. DROGI WYJŚCIA Z KRYZYSU.
PUNKT WIDZENIA NIEMIEC, ROSJI I POLSKI”,
POZNAŃ, 23–24 CZERWCA 2016 R.**

Trwający od ponad dwóch lat kryzys w relacjach Unii Europejskiej i Rosji, spowodowany aneksją Krymu, wpłynął nie tylko na sytuację na naszym kontynencie. Ostre słowa pod adresem prezydenta Rosji płynęły również z USA, natomiast UE zdecydowała o wprowadzeniu sankcji wobec Rosji oraz osób odpowiedzialnych za naruszenie integralności terytorialnej Ukrainy. Reakcja UE była szeroko komentowana. Zastanawiano się między innymi, czy dość zachowawcze działanie i „zajęcie stanowiska” może przynieść pożądane skutki. Nad tymi oraz innymi zagadnieniami pochyłili się naukowcy z Polski, Niemiec i Rosji, którzy spotkali się 23 i 24 czerwca na Wydziale Nauk Politycznych i Dziennikarstwa w ramach konferencji „Unia Europejska – Rosja. Drogi wyjścia z kryzysu. Punkt widzenia Niemiec, Rosji i Polski”. Pierwszego dnia, tuż po oficjalnym otwarciu konferencji, rozpoczęła się sesja plenarna. Debatowano nad rolą Niemiec w kształtowaniu polityki na linii UE–Rosja, poruszono kwestię Euroazjatyckiej Unii Gospodarczej w dialogu Rosji z Unią, odniesiono się do wybranych implikacji wzrostu roli międzynarodowej Niemiec dla współpracy z Rosją i Polską w dobie globalizacji i kryzysów UE w XXI w. a także kwestii niemiecko-rosyjskiej współpracy energetycznej w kontekście interesów państw członkowskich UE oraz legitymizacji władzy w Rosji w zestawieniu z europejskimi standardami. W pierwszym dniu konferencji

odniesiono się również do takich tematów jak zachodnia strategia Rosji i przyszłość stosunków pomiędzy Rosją a UE, debata w Niemczech na temat przyszłości sankcji wobec Rosji, aneksja Krymu, skuteczność polityki UE względem partnerów wschodnich z uwzględnieniem stosunków z Rosją. Porównano stanowiska Polski i Niemiec wobec konfliktu na Ukrainie oraz przeanalizowano problem bezpieczeństwa energetycznego Polski w kontekście interesów gospodarczych Unii Europejskiej i Rosji.

W ostatnim panelu pierwszego dnia konferencji prof. Jadwiga Kiwerska wskazała na różnice w polityce na linii USA–Rosja i UE–Rosja, zwrócono uwagę na amerykańskie oceny relacji UE–Rosja w XXI w., przedstawiono znaczenie obwodu kaliningradzkiego w stosunkach Rosja–UE i rolę *soft power* w tych relacjach, wpływ kryzysu migracyjnego na prowadzoną politykę oraz miejsce Ukrainy w polityce Rosji w XXI w. Przeanalizowano również rolę Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE w konflikcie na Bliskim Wschodzie.

Drugi dzień konferencji został podzielony na dwie części. W pierwszej z nich mówcy skupili się na roli Rosji w polityce wschodniej Niemiec w XXI w. oraz środowisku niemieckich *Russlandversteher*. Zaprezentowano również wyniki badań na temat wpływu polskich mediów na postrzeganie Rosji przez obywateli RP. W drugiej, zamykającej konferencję części zaprezentowano sposób, w jaki media w Polsce odniosły się do reakcji UE na interwencję Rosji na Ukrainie w 2014 r., przeanalizowano działania Parlamentu Europejskiego dotyczące kryzysu ukraińskiego w latach 2013–2014, a także stosunek polskiej opinii publicznej do wydarzeń na Ukrainie.

Każdą część obrad plenarnych kończyła dyskusja, podczas której prelegenci mogli odnieść się do tez prezentowanych przez pozostałych mówców oraz odpowiadać na pytania związane z własnym wystąpieniem.

Referaty wygłosili: prof. dr hab. Jochen Franzke (UP, Poczdam), prof. dr Andrej Kinyakin (RUDN, Moskwa), prof. zw. dr hab. Erhard Cziomer (KAAFM, Kraków), prof. dr hab. Beata Molo (KAAFM, Kraków), prof. dr hab. Andrzej Stelmach (UAM, Poznań), prof. dr Vasily Fedortsev (RISF, Kaliningrad), Sebastian Marx (UP, Poczdam), prof. zw. dr hab. Piotr Mickiewicz (DSZW, Wrocław; AMW, Gdynia), prof. dr hab. Andrzej Podraza (KUL, Lublin), dr Radosław Grodzki (IZ, Poznań), prof. dr hab. Maciej Walkowski, prof. zw. dr hab. Jadwiga Kiwerska (IZ, Poznań), prof. dr Sergey Stepanov (RUDN, Moskwa), prof. zw. dr hab. Bogdan Koszel (UAM, Poznań), prof. dr hab. Łukasz Donaj (UAM, Poznań), dr Adam Barabasz (UAM, Poznań), prof. dr hab. Michał Kosman (UKW, Bydgoszcz), prof. dr hab. Izabela Janicka (UE, Poznań), dr Dominika Narożna i prof. dr hab. Wojciech Nowiak, dr Beata Przybylska-Maszner (UAM, Poznań), prof. zw. dr hab. Andrzej Sakson (UAM, Poznań), dr Marcin Piechocki (UAM, Poznań), mgr Joanna Jancz (UAM, Poznań).

Na zakończenie konferencji jej główny organizator, prof. Bogdan Koszel z WNPiD UAM, powiedział m.in.:

Po stronie UE i Rosji widać jednak tendencje do przełamania impasu we wzajemnych relacjach. Wprawdzie decyzją Konferencji Ambasadorów UE sankcje wobec Rosji zostały przedłużone do stycznia 2017 r. (tytułem retorsji ze strony Rosji pojawiło się embargo na unijną żywność), ale jesienią odbędzie się w instytucjach unijnych poważna debata nad całokształtem stosunków między Federacją Rosyjską a UE, która nakreśli ich perspektywy na najbliższe lata. Trudno przewidzieć, w jakim kierunku pójść te działania, bo szybko zmieniająca się rzeczywistość komplikuje planowanie.

Konferencja stanowiła kolejną okazję do spotkania badaczy z Polski, Niemiec i Rosji – pierwszą było seminarium w Poczdamie w sierpniu 2015 r., które będzie kontynuowane w październiku tego roku. Konferencja na Wydziale Nauk Politycznych i Dziennikarstwa pozwoliła zbadać problem relacji UE–Rosja z innej niż dotychczas perspektywy. Pojawiły się nowe głosy, a także nowe wątki związane z wydarzeniami, do których doszło od poprzedniego seminarium. Akademicka debata nie poprawi stosunków UE i Rosji, ale może pomóc lepiej zrozumieć ich różne punkty widzenia.

NOTY O AUTORACH

Natalia Adamczyk, mgr, doktorantka, Wydział Prawa, Administracji i Stosunków Międzynarodowych, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego
Adam Barabasz, dr, Wydział Nauk Politycznych i Dziennikarstwa, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

Ewa Bojenko-Izdebska, dr hab., prof. UJ, Instytut Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych, Uniwersytet Jagielloński

Erhard Cziomer, prof. zw. dr hab., Wydział Prawa, Administracji i Stosunków Międzynarodowych, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

Jochen Franzke, prof. dr, profesura w zakresie nauk prawa administracyjnego, Wydział Nauk Ekonomicznych i Społecznych Uniwersytetu w Poczdamie

Ihor Hurak, dr, kierownik Katedry Stosunków Międzynarodowych Przykarpacciego Uniwersytetu Narodowego im. Wasyla Stefanyka (Iwano-Frankiwnsk, Ukraina)

Joanna Jancz, mgr, Wydział Nauk Politycznych i Dziennikarstwa, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

Kazimierz Kraj, dr, Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie

Marcin Lasoń, prof. nadzw. dr hab., Wydział Prawa, Administracji i Stosunków Międzynarodowych, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

Ragnar Leunig, dr, profesor gościnny UAM w Poznaniu oraz Międzynarodowego Centrum Europejskiego w Nicei/Berlinie

Karina Paulina Marczuk, dr hab., Instytut Stosunków Międzynarodowych, Uniwersytet Warszawski

Peter Mukelt, publicysta, były dyrektor Archiwum Politycznego Zarządu Głównego SPD w Bonn i Berlinie

Marcin Piechocki, dr, Wydział Nauk Politycznych i Dziennikarstwa, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

Hans Martin Sieg, dr, pracownik naukowy Europejskiej Rady Stosunków Międzynarodowych w Berlinie, były szef doradców przy premierze Mołdawii w latach 2013–2015

Adam Sokołowski, dr, Instytut Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Wrocławskiego

Mieczysław Stolarczyk, prof. zw. dr hab., Uniwersytet Śląski w Katowicach

Aleksandra Trzcielińska-Polus, dr hab., prof. UO, Instytut Politologii, Uniwersytet Opolski

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, wykresy i fotografie powinny zostać dostarczone na płytach CD lub pocztą elektroniczną w formie plików *.bmp, *.tif, *.jpeg, lub *.psd. 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 w linii 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 można stosować terminologię łacińską lub polską, czyli: *op. cit.*, *ibidem* (tamże), *idem* (tenże), *eadem* (taż). Bezwzględnie należy jednak zadbować o konsekwentny zapis i nie mieszać zapisu łacińskiego z polskim.

– 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].

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.

