

JANUSZ JÓZEF WĘC
Uniwersytet Jagielloński

RELACJE POLSKO-NIEMIECKIE W UNII EUROPEJSKIEJ I NATO NA POCZĄTKU XXI W. PRÓBA BILANSU

Uwagi wstępne

Przedmiotem artykułu są stosunki polsko-niemieckie w Unii Europejskiej i NATO od momentu przystąpienia Polski do obu tych organizacji międzynarodowych. Na początku należy postawić hipotezę badawczą, że zarówno stosunki bilateralne, jak i ich wymiar europejski (Unia Europejska) oraz transatlantycki (NATO) wypadają zasadniczo pozytywnie. Z drugiej strony jednak różnice w interesach narodowych czy też odmienne priorytety polityczne powodowały, że pomiędzy obu państwami powstawały potencjalne, a nawet realne pola konfliktów w obu wspomnianych obszarach. W pierwszej części artykułu dokonana została – z konieczności podyktowanej objętością tekstu – skrócona analiza relacji bilateralnych między obu krajami. Natomiast w drugiej części opracowania, właściwej z punktu widzenia jego tytułu, przedstawiono bilans stosunków pomiędzy Polską a Niemcami w wymiarze europejskim i transatlantyckim.

I. Relacje bilateralne

W okresie przed akcesją Polski do Unii Europejskiej polsko-niemiecką współpracę bilateralną na płaszczyźnie politycznej, gospodarczej i militarnej cechowało asymetryczne partnerstwo, wynikające z różnicy potencjałów oraz statusu międzynarodowego obu państw. Polskie elity polityczne przykładały jednak do kontaktów z rządem niemieckim największą wagę, świadome, jakie znaczenie dyplomatyczne ma wsparcie Niemiec na drodze do akcesji z Unią Europejską i NATO¹. Po przystąpieniu Polski do obu tych orga-

¹ M. Stolarczyk, *Zbieżność i różnice interesów w stosunkach polsko-niemieckich w latach 1989–2009*, Katowice 2010, s. 133–170; J.J. Węc, *Rozwój stosunków politycznych, militarych i ekonomicznych między Polską a Republiką Federalną Niemiec po 1989 r.*, „Zeszyty Liberalne”, 1998, nr 5, s. 13–18; W. M. Góralski, *Stosunki polityczne Polska-Niemcy*, [w:] *Polacy i Niemcy na drodze do partnerskiego sąsiedztwa. Próba bilansu dziesięciolecia 1989–1998*, pod red. D. Bingena i K. Malinowskiego, Poznań 2000, s. 269–290.

nizacji międzynarodowych stosunki bilateralne charakteryzowała współpraca, obciążona jednak wieloma problemami, wynikającymi najczęściej z różnic w interesach narodowych czy też odmiennej interpretacji wydarzeń historycznych. Mimo to bilans bilateralnych relacji polsko-niemieckich w analizowanym okresie wypadła pozytywnie. Największymi osiągnięciami były: poprawnie funkcjonujący mechanizm wzajemnych konsultacji politycznych, dynamika współpracy gospodarczej, a także kooperacja militarna. Natomiast najwięcej problemów rodziły spory dotyczące następujących kwestii: mniejszości narodowych; roszczeń cywilno-prawnych Niemców przymusowo wysiedlonych z Polski w latach 1945–1950; roszczeń rewindykacyjnych tzw. późnych przesiedleńców (*Spätaussiedler*), czyli obywateli polskich pochodzenia niemieckiego przesiedlonych do RFN lub NRD po 1950 r. (w tym zwłaszcza w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych); odszkodowań indywidualnych dla polskich ofiar niemieckich obozów koncentracyjnych oraz robotników przymusowych III Rzeszy, a także zwrotu dóbr kultury².

Mechanizm konsultacji na szczeblu rządowym i parlamentarnym tworzył ramy instytucjonalne oraz wpływał na dynamikę współpracy politycznej pomiędzy obu państwami. Uzupełniały go coroczne konsultacje ministrów spraw zagranicznych oraz ministrów obrony Polski, Niemiec i Francji w ramach tzw. Trójkąta Weimarskiego. Współpracę polityczną na szczeblu rządowym dopełniały także kontakty między parlamentami obu krajów, w tym konsultacje Prezydentów oraz Komisji Spraw Zagranicznych Sejmu i Bundestagu. Nie doszło jednak do ukształtowania się tak rozbudowanego i efektywnego systemu konsultacji politycznych, jak ma to miejsce w przypadku stosunków niemiecko-francuskich³, ale mimo to kontakty między szefami rządów, ministrami spraw zagranicznych czy ministrami obrony nabrały takiej właśnie regularności⁴.

Współpraca gospodarcza między obu państwami należała do obszarów najmniej konfliktogennych. Niemcy były już od lat dziewięćdziesiątych najważniejszym partnerem handlowym Polski⁵, zaś od 2013 r. Polska stała się również pierwszym partnerem handlowym

² Do spornych kwestii w stosunkach polsko-niemieckich można także zaliczyć sprawę budowy Centrum przeciw Wypędzeniom, por. M. Stolarczyk, op.cit., s. 413–435.

³ Na mocy traktatu elizejskiego podpisanego 22 stycznia 1963 r. przez zachodniemieckiego kanclerza Konrada Adenauera i francuskiego prezydenta Charlesa de Gaulle'a między obu państwami odbywają się regularne konsultacje na najwyższym szczeblu, zwolowane „tak często, jak jest to konieczne, a zasadniczo dwa razy w roku”. Uzupełniają je spotkania ministrów spraw zagranicznych oraz ministrów obrony, które mają miejsce co najmniej raz na kwartał, a także konsultacje na szczeblu instytucji odpowiedzialnych za obronę, naukę, kulturę, wychowanie i wymianę młodzieży. Od 2003 r. odbywają się regularne posiedzenia obu rządów (raz lub dwa razy w roku) pod nazwą Niemiecko-Francuska Rada Ministrów, por. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Pressemitteilung, 31. März 2015, <http://www.bundesregierung.de/content/DE/Pressemitteilungen/BPA/2015/03/2015-03-31-deutsch-franzoesischer-ministerrat.html>.

⁴ Szerzej na temat współpracy politycznej, por. J.J. Węc, *Współpraca i problemy sporne w stosunkach polsko-niemieckich na przełomie XX i XXI w.*, „Politeja”, 2004, nr 1, s. 94–95; M. Stolarczyk, op.cit., s. 171–246, 371–464; W. Góralski, op.cit., s. 269–290. Por. też B. Koszel, *Trójkąt Weimarski. Geneza, działalność, perspektywy współpracy*, Poznań 2006; B. Koszel, K. Malinowski, Z. Mazur, *Niemiecka polityka wobec Polski (1990–2010)*, Poznań 2012.

⁵ P. Kałka, *Wymiana handlowa i jej ograniczenia*, [w:], *Polacy i Niemcy...*, s. 405–425; I. Romiszewska, *Niemieckie inwestycje bezpośrednie w Polsce*, [w:], *Polacy i Niemcy...*, s. 426–441; W. Małachowski, *Polsko-niemieckie stosunki gospodarcze w latach dziewięćdziesiątych*, „Rocznik Polsko-Niemiecki”, 2001–2002, nr 10, s. 157–158; J.J. Węc, *Współpraca i problemy sporne*, s. 104–108; Idem, *Rozwój stosunków*, s. 17–18.

Niemiec w Europie Środkowej i Wschodniej⁶. W 2013 r. udział Niemiec w globalnym eksporcie Polski wynosił 25%, zaś udział w jej globalnym imporcie 21,5%⁷. Jednak w niemieckiej statystyce handlu zagranicznego Polska zajmowała w 2013 r. dopiero 10 miejsce, przed Rosją i jedno miejsce za Belgią: była dziewiątym w kolejności importerem z Niemiec (42,3 mld euro) oraz jedenastym eksporterem do RFN (35,8 mld euro) (por. wykresy I–IV)⁸. Skumulowana wartość niemieckich inwestycji bezpośrednich w Polsce osiągnęła w 2013 r. poziom ok. 27,5 mld euro (do 2011 r. – 19,3 mld euro)⁹. W tym samym okresie skumulowane polskie inwestycje w RFN były warte niespełna 1 mld euro (do 2011 r. – 579 mln euro)¹⁰.

Polsko-niemieckie powiązania gospodarcze miały nadal charakter powiązań strukturalnie asymetrycznych. Mimo wielu korzystnych dla Polski zmian w tej dziedzinie, zwłaszcza w ostatnich latach, obroty handlowe pomiędzy obu państwami charakteryzowała w dalszym ciągu wyraźna asymetria ilościowa i jakościowa, a także zdecydowana przewaga wymiany międzygałęziowej nad wewnątrzgałęziową, co odzwierciedlało tylko różnice w poziomie rozwoju gospodarczego i technologicznego między nimi, a także świadczyło o niskiej konkurencyjności polskiej gospodarki wobec gospodarki niemieckiej¹¹.

Już przed akcesją Polski do NATO współpraca militarna między Polską a Niemcami była tym obszarem stosunków wzajemnych, w którym przeszkody i trudności należały do rzadkości. Barrierami technicznymi były niewątpliwie – język, asekuracyjny sposób myślenia i system ochrony tajnych danych. Jednym z istotniejszych problemów o charakterze politycznym była także sprawa likwidacji broni chemicznej, która została rozlokowana w czasie drugiej wojny światowej przez wojska niemieckie na polskim terytorium lub zatopiona po zakończeniu wojny przez aliantów w Bałtyku (głównie w rejonie Bornholmu). Wszystkie dotychczasowe zabiegi podejmowane przez polski rząd po 1989 r. o uzyskanie pomocy technicznej i finansowej ze strony Niemiec w sprawie likwidacji lub zneutralizowania tejże broni okazały się nieskuteczne¹². Jednym z ważniejszych osiągnięć

⁶ W 2013 r. wymiana handlowa RFN z Polską wyniosła 78 mld euro, zaś transakcje handlowe z Rosją warte były 76,5 mld euro. Skutkowało to tym, że Polska w tymże roku prześcignęła Rosję w wielkości wymiany handlowej, stając się pierwszym partnerem handlowym Niemiec w tym regionie Europy, por. Polen löst Russland als deutschen Top_Partner in Osteuropa ab, 27. Februar 2014, <http://de.reuters.com/article/economics/News/idDEBEEA1Q02M20140227>, s. 1.

⁷ Ambasada Rzeczypospolitej Polskiej w Berlinie. Wydział Promocji Handlu i Inwestycji, Bardzo dobre wyniki bilateralnej współpracy Polski z Niemcami w 2013 r., 3 kwietnia 2014 r., <https://berlin.trade.gov.pl/pl/aktualnosci/article/a,44080,html>, s. 1.

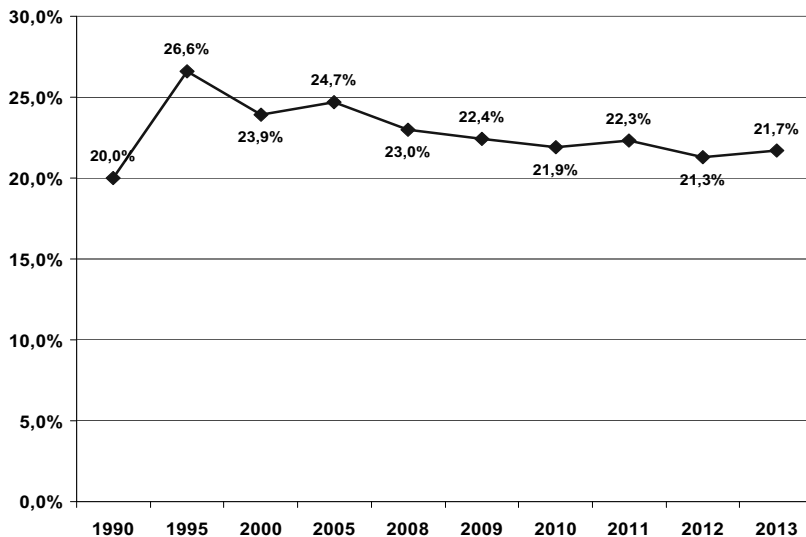
⁸ *Statistisches Jahrbuch. Die wichtigsten Handelspartner Deutschlands 2014*, Statistisches Bundesamt, Berlin 2014, s. 411–414.

⁹ Polska Agencja Inwestycji Zagranicznych. Inwestycje zagraniczne, styczeń 2015 r., http://www.paiz.gov.pl/polska_w_liczbach/inwestycje_zagraniczne, s. 1.

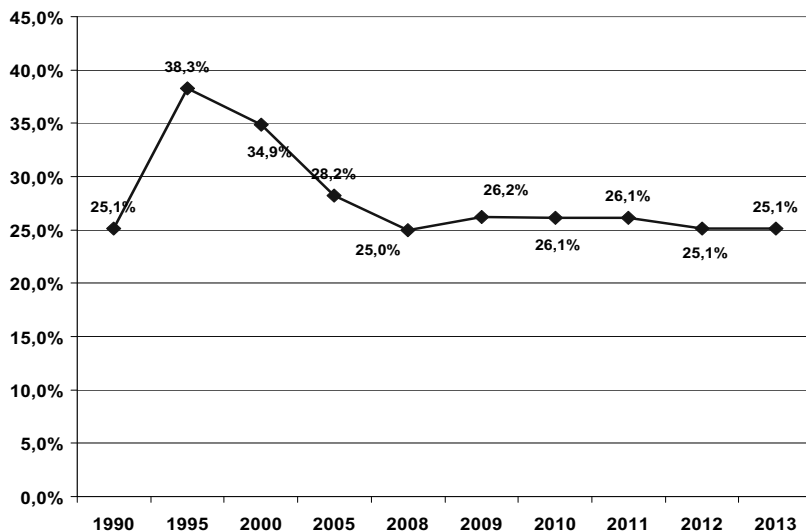
¹⁰ Ambasada Rzeczypospolitej Polskiej w Berlinie. Wydział Promocji Handlu i Inwestycji, Bardzo dobre wyniki bilateralnej współpracy Polski z Niemcami w 2013 r..., s. 1–2. Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP. Informator Ekonomiczny. Niemcy. Niemieckie inwestycje bezpośrednie w Polsce. Polskie inwestycje bezpośrednie w Niemczech, 2013, http://www.informator_ekonomiczny.msz.gov.pl/pl/europa/niemcy/?printMode=true, s. 13–14. Por. też M. Götze, *Polskie inwestycje bezpośrednie za granicą. Metodologia teorii ugruntowanej*, Poznań 2014.

¹¹ P. Kałk a, *Wymiana handlowa i jej ograniczenia*, s. 411–422. I d e m, *Wymiana handlowa między Polską a Niemcami*, [w:] *Stosunki gospodarcze między Polską a Niemcami 20 lat po zjednoczeniu*, pod red. P. Kałk a, Poznań 2012, s. 55–94, tutaj 68–85.

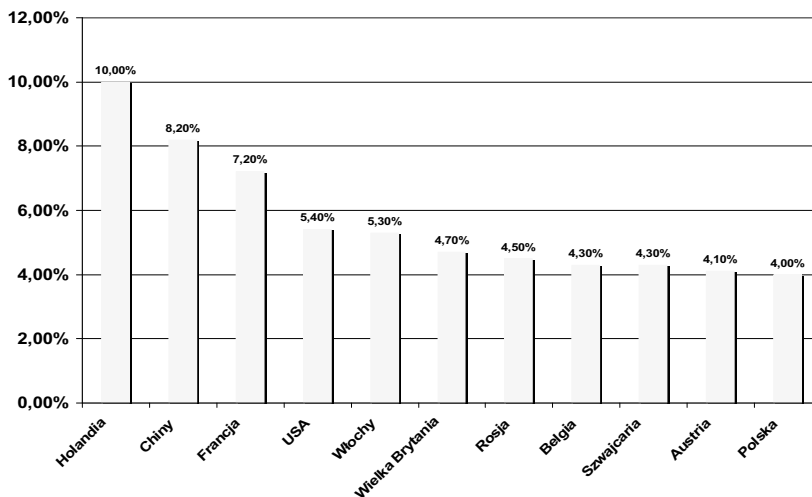
¹² S.B. Gareis, *Polsko-niemiecka współpraca wojskowa*, [w:] *Polacy i Niemcy...*, s. 291–309; J.J. Węc, *Współpraca i problemy sporne*, s. 100–103.

Wykres I: Udział Niemiec w polskim imporcie od 1990 r.

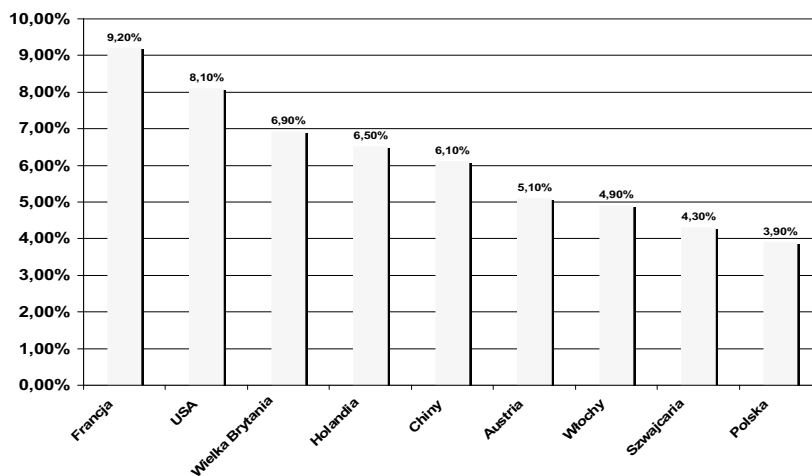
Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Internacjonalizacja. Nowy etap rozwoju. Wymiana handlowa Polski*, internacjonalizacja.pl/wymiana-handlowa/, s. 1–5; Ambasada Rzeczypospolitej Polskiej w Berlinie. Wydział Promocji Handlu i Inwestycji, Bardzo dobre wyniki bilateralnej współpracy Polski z Niemcami w 2013 r., 3 kwietnia 2014 r., <https://berlin.trade.gov.pl/pl/aktualnosci/article/a,44080.html>, s. 1.

Wykres II: Udział Niemiec w polskim eksporcie od 1990 r.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Internacjonalizacja. Nowy etap rozwoju. Wymiana handlowa Polski*, internacjonalizacja.pl/wymiana-handlowa/, s. 1–5; Ambasada Rzeczypospolitej Polskiej w Berlinie. Wydział Promocji Handlu i Inwestycji, Bardzo dobre wyniki bilateralnej współpracy Polski z Niemcami w 2013 r., 3 kwietnia 2014 r., <https://berlin.trade.gov.pl/pl/aktualnosci/article/a,44080.html>, s. 1.

Wykres III: Najważniejsi partnerzy importowi Niemiec w 2013 r.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Statistisches Jahrbuch. Die wichtigsten Handelspartner Deutschlands 2014*, Berlin 2014, s. 411–414.

Wykres IV: Najważniejsi partnerzy eksportowi Niemiec w 2013 r.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Statistisches Jahrbuch. Die wichtigsten Handelspartner Deutschlands 2014*, Berlin 2014, s. 411–414.

we współpracy militarnej pomiędzy obu państwami było natomiast powołanie do życia 18 września 1999 r. polsko-niemiecko-duńskiego Wielonarodowego Korpusu Północno-Wschodniego NATO ze sztabem w Szczecinie. Współpraca wojskowa między Niemcami, Danią i Polską stanowiła odpowiedź na ograniczenia militarne nałożone na RFN w układzie o ostatecznej regulacji w odniesieniu do Niemiec z 12 września 1990 r., po-

legające na zakazie stacjonowania na terytorium byłej NRD obcych sił zbrojnych, broni atomowej i środków jej przenoszenia¹³.

Jeśli chodzi o kwestie sporne, to niektóre z nich zostały już uregulowane, zaś inne nie znalazły dotychczas żadnego rozstrzygnięcia¹⁴. Uregulowana została sprawa odszkodowań indywidualnych dla polskich ofiar niemieckich obozów koncentracyjnych oraz robotników przymusowych III Rzeszy. W czerwcu 2000 r. zawarte zostało pomiędzy zainteresowanymi stronami porozumienie, na podstawie którego obie kategorie ofiar otrzymały odszkodowania w wysokości 1,812 mld DM, co wszelako w przeliczeniu na osobę wynosiło jedynie od 2 do 15 tys. DM¹⁵. Za uregulowaną należy traktować także sprawę roszczeń cywilno-prawnych Niemców przymusowo wysiedlonych z Polski w latach 1945–1950. Problem tychże roszczeń pojawił się na większą skalę podczas negocjacji akcesyjnych Polski z Unią Europejską. Został on jednak rozstrzygnięty na korzyść Polski na mocy orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu, który 7 października 2008 r. oddalił pozew przeciwko Polsce, złożony przez Powiernictwo Pruskie w imieniu 22 osób przymusowo wysiedlonych, domagających się rekompensat lub zwrotu utraconego majątku¹⁶. Natomiast spór o roszczenia rewindykacyjne tzw. późnych przesiedleńców został – jak się wydaje – jedynie częściowo zażegnany na podstawie orzeczenia Sądu Najwyższego RP z 15 lipca 2010 r. Stanowi ono, że osoby wyjeżdżające na stałe z Polski do Niemiec i przyjmujące tam obywatelstwo niemieckie utraciły mienie pozostawione w Polsce¹⁷. Orzeczenie to wpłynie zapewne na zmniejszenie liczby roszczeń rewindykacyjnych. Należy także zgodzić się z poglądem, że problem ten można by w sposób ostateczny rozwiązać na podstawie porozumienia między rządami obu państw, które przewidywałoby włączenie na poczet roszczeń rewindykacyjnych tzw. świadczeń wyrównawczych (*Lastenausgleich*), jakie „późni przesiedleńcy” otrzymywali od rządu RFN tytułem odszkodowania za majątek pozostawiony w Polsce (Stefan Hambura)¹⁸.

Nieuregulowanymi do dzisiaj kwestiami są natomiast status ok. 300 tys. Polaków mieszkających w Niemczech¹⁹ oraz spór o zwrot dóbr kultury. Polacy mieszkający w RFN

¹³ Szerzej na ten temat: por. J.J. Węc, *Rozwój stosunków*, s. 13–16; Idem, *Współpraca i problemy sporne*, s. 102; L. Wojnicz, M. Żurek, *Wielonarodowy Korpus Północ-Wschód jako element zewnętrznego bezpieczeństwa Polski*, [w:] *Polska i Niemcy w Europie. Polen und Deutschland in Europa. Przyczynki z dziedziny kultury, polityki i historii współczesnej. Beiträge zur Kultur, Politik und Zeitgeschichte*, pod red. L. Meissnera i M. Wilka, Łódź 2011, s. 57–64.

¹⁴ J.J. Węc, *Współpraca i problemy sporne*, s. 113–122.

¹⁵ Ibidem, s. 118–120; J. Deka, *Niemieckie świadczenia dla byłych polskich robotników niewolniczych i przymusowych. Bilans wypłat w latach 2001–2006*, [w:] *Polska i Niemcy w Europie. Polen und Deutschland in Europa*, s. 26–42.

¹⁶ Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, Vierte Sektion. Entscheidung über die Zulässigkeit der Individualbeschwerde Nr. 47550/06 Preußische Treuhand GmbH & Co. KG a.A. gegen Polen, <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/>, s. 1–22. Analizę orzeczenia, por. J. Barcz, *Długi cień historii. W sprawie postanowienia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 7 października 2008 r.*, „Sprawy Międzynarodowe”, 2009, nr 1, s. 45–62.

¹⁷ Komentarz do orzeczenia por. SN uchylił wyrok w sprawie majątku „późnych przesiedleńców”, 15 lipca 2010 r., www.lex.pl, s. 1–2. Analizę orzeczenia por. M. Stolarczyk, op.cit., s. 412–413.

¹⁸ M. Stolarczyk, op.cit., s. 412.

¹⁹ Według danych Federalnego Urzędu Statystycznego 31 grudnia 2013 r. w Niemczech zameldowanych było 609 855 osób posiadających wyłącznie obywatelstwo polskie oraz 690 000 osób dysponujących obywatelstwem polskim i niemieckim. Liczba osób posiadających wyłącznie polskie obywatelstwo wzrosła jednak radykalnie dopiero w ostatnich latach z 384 808 w 2007 r. do 609 855 w 2013 r., co było skutkiem funkcjonowania

od dawna domagali się nadania im statusu mniejszości narodowej, ale nie zgadzał się na to rząd niemiecki. Argumentował on, że przystępując w 1997 r. do Europejskiej Konwencji Ramowej o Ochronie Mniejszości Narodowych Rady Europy, zastrzegł sobie, iż wobec braku w konwencji definicji mniejszości narodowej, pojęcie to w przypadku Niemiec odnosić się będzie wyłącznie do mających obywatelstwo niemieckie Duńczyków, Serbołużyczan, Fryzyjczyków i Romów²⁰. W efekcie Polacy mieszkający w Niemczech mają jedynie status grupy etnicznej, co skutkuje różnicami między położeniem mniejszości niemieckiej w Polsce oraz sytuacją Polaków w Niemczech. Polacy nie mogą np. uczestniczyć w życiu publicznym w Niemczech w takim zakresie, jak mniejszość niemiecka w Polsce (której nie obowiązuje np. 5% klauzula zaporowa w wyborach parlamentarnych), ani też nie mają powszechnego dostępu do języka polskiego w szkołach publicznych i lokalnych środkach masowego przekazu, ani dostępu do niezbędnych środków finansowych przeznaczonych na działalność publiczną²¹. Nieuregulowaną kwestią w stosunkach między obu państwami pozostaje także zwrot dóbr kultury zagrabionych przez Niemców w okresie drugiej wojny światowej. Faktyczną przeszkodą w jej rozwiązaniu była i jest nadal niechęć strony niemieckiej do uznania rzeczywistej wielkości strat poniesionych przez Polskę w wyniku zawłaszczenia i zniszczenia polskich dzieł sztuki²².

II. Relacje multilateralne

II.1. Unia Europejska

W okresie pierwszych dziesięciu lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej bilans relacji polsko-niemieckich wypada zasadniczo pozytywnie. Jednocześnie między rządami obu państw ujawniały się w tym czasie kwestie sporne, tworzące potencjalne lub realne pola konfliktów. Realnymi polami konfliktów były: reforma ustrojowa Unii Europejskiej, partnerstwo wschodnie i wspólna polityka energetyczna Unii. Choć rządy obu państw po-

jednolitego rynku w Unii Europejskiej, por. *Statistisches Bundesamt. Ausländische Bevölkerung 2007 bis 2013 nach ausgewählten Staatsangehörigkeiten*, www.destatis.de, s. 1. Vier Millionen Deutsche besitzen zwei Pässe, 10. April 2014, www.zeit.de, s. 1.

²⁰ Warto zauważyć, że w 2010 r. przynależność do mniejszości narodowej deklarowało 12 tys. Fryzów, 6 tys. Serbołużyczan, 5 tys. Duńczyków oraz 3 tys. Romów i Sintí, por. B. Coellen, *Mniejszości narodowe w Niemczech*, 3 marca 2010 r., <http://www.dw.de/mniejszo%C5%9Bci-narodowe-w-niemczech/a-5279906>, s. 1–2. Również Bundestag, ratyfikując w 1997 r. wspomnianą konwencję, zastrzegł, że do mniejszości narodowych w Niemczech należy zaliczyć Duńczyków, Serbołużyczan, Fryzyjczyków i Romów. Takie samo stanowisko wyraziły CDU/CSU i SPD w układzie koalicyjnym z 27 listopada 2013 r. (Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. 18. Legislaturperiode, Berlin 27. November 2013, s. 113–114). Opinię tę powtórzyło w listopadzie 2014 r. ministerstwo spraw wewnętrznych RFN w swojej negatywnej odpowiedzi udzielonej Związkowi Polaków w Niemczech na jego prośbę o przyznanie Polakom mieszkającym w RFN statusu mniejszości narodowej (Berlin odrzucił wniosek o status mniejszości narodowej dla Polaków, PAP, 8 listopada 2014 r., s. 1–2).

²¹ J.J. Węć, *Współpraca i problemy sporne*, s. 108–113. Przedstawicielstwa Niemiec w Polsce. Mniejszość niemiecka, styczeń 2015 r., <http://www.polen.diplo.de/Vertretung/polen/pl/11-kultur-dt-minderheit/07-dt-minderheit/0-dt-minderheit.html>, s. 1; J. R o d a k o w s k i, *W obronie polskiej mniejszości narodowej w Niemczech: na przekór „Gazecie Wyborczej”*, 11 marca 2013 r., <http://nczas.com/wiadomosci/polska/w-obronie-polskiej-mniejszości-narodowej-w-niemczech-na-przekór-gazecie-wyborczej/>, s. 1.

²² J.J. Węć, *Współpraca i problemy sporne*, s. 120–122.

piewały te projekty, to jednak różniły się między sobą co do sposobów ich realizacji. Różnice te wynikały z kolei z odmiennych priorytetów oraz interesów narodowych w procesie integracji europejskiej. W walce z kryzysem w strefie euro Polska wspierała natomiast rząd niemiecki (projekt Unii Politycznej, raport Grupy Refleksyjnej ds. Przyszłości Unii Europejskiej), choć niemiecka koncepcja przezwyciężenia kryzysu budziła od samego początku spore wątpliwości w stolicach wielu państw członkowskich Unii Europejskiej.

II.1.1. Reforma ustrojowa Unii Europejskiej

Reforma ustrojowa Unii Europejskiej, skodyfikowana w traktacie konstytucyjnym z 29 października 2004 r., a następnie w traktacie lizbońskim z 13 grudnia 2007 r., była postrzegana przez rządy obu państw zasadniczo podobnie, czyli jako wynikająca z rozszerzenia Unii na wschód konieczność wzmocnienia jej wewnętrznej spójności oraz pozycji międzynarodowej. Ostatecznie zamysł ten powiódł się jedynie w niewielkim zakresie, ponieważ jeszcze przed wejściem w życie traktatu lizbońskiego Unię Europejską ogarnął kryzys finansowy w strefie euro, który w latach 2010/2011 przekształcił się w kryzys zadłużeniowy²³.

Obrady Konwentu w sprawie przyszłości Europy w latach 2002–2003, zakończone opracowaniem projektu traktatu konstytucyjnego, upłynęły pod znakiem rozbieżności poglądów, a nawet kontrowersji spowodowanych odmiennym podejściem obu stron do zakresu reformy ustrojowej Unii Europejskiej, i to zarówno jej kwestii sektorowych (wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa), jak i horyzontalnych (procedura podejmowania decyzji w Radzie Europejskiej i Radzie Unii Europejskiej, prezydencja w Unii Europejskiej, skład Komisji Europejskiej). Reprezentanci Niemiec, wspierani przez przedstawicieli Francji, opowiadali się za uwspólnotowaniem II filaru Unii Europejskiej, czyli wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. W ślad za tym domagali się oni m.in. ustanowienia głosowania większością kwalifikowaną regułą podejmowania decyzji w tym obszarze, wprowadzenia tam pełnej kontroli Parlamentu Europejskiego, inkorporacji do prawa pierwotnego Unii Europejskiej klauzuli sojuszniczej (*casus foederis*) Unii Zachodnioeuropejskiej, charakteryzującej się automatyzmem oraz natychmiastową realizacją zobowiązań sojuszniczych, a także wyposażenia nowo tworzonego urzędu ministra spraw zagranicznych Unii w bardzo szerokie kompetencje. Delegacja Polski, podobnie jak reprezentanci większości państw członkowskich i kandydujących, sprzeciwiała się propozycjom uwspólnotowania II filaru, ponieważ obawiała się, że mogłoby to doprowadzić do osłabienia transatlantyckiego systemu bezpieczeństwa. O ile delegaci Niemiec domagali się zniesienia systemu ważenia głosów i wprowadzenia tzw. podwójnej większości w Radzie Europejskiej i Radzie Unii Europejskiej (większość głosów państw i większość ludności Unii), a także zmniejszenia liczby komisarzy, a następnie zgodzili się na podział komisarzy na dwie różne kategorie, z prawem głosu i bez prawa do głosowania, o tyle przedstawiciele Polski postulowali utrzymanie dotychczasowej procedury podejmowania decyzji większością kwalifikowaną w Radzie Unii Europejskiej oraz zasady „jeden kraj – jeden komisarz” w składzie Komisji Europejskiej²⁴.

²³ Por. Komisja Europejska. Notatka prasowa – Unia Bankowa: przywracamy stabilność finansową w strefie euro, Bruksela, 15 kwietnia 2014 r., s. 1.

²⁴ Szerzej na ten temat por. Europäischer Konvent. Beitrag von Herrn Dominique de Villepin und von Herrn Joschka Fischer „Gemeinsame deutsch-französische Vorschläge für den Europäischen Konvent zum Bereich Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik”, 22. November 2002, CONV 422/02, s. 1–4; J.J. Węc,

Konferencja międzyrządowa obradująca w latach 2003–2004 miała w oparciu o projekt Konwentu wynegocjować traktat konstytucyjny. W czasie rokowań dyplomatycznych delegacja polska zgłosiła aż pięć nowych propozycji. Były to: zachowanie systemu ważenia głosów w Radzie Unii Europejskiej, uzgodnionego w traktacie nicejskim z 26 lutego 2001 r., utrzymanie zasady „jeden kraj – jeden komisarz” w składzie Komisji Europejskiej, ustanowienie grupowej prezydencji w Unii Europejskiej, wykluczenie takich rozwiązań we wspólnej polityce bezpieczeństwa i obrony, które osłabiałyby rolę NATO w Europie, a także wprowadzenie *invocatio Dei* do preambuły traktatu konstytucyjnego²⁵. Z kolei delegacja niemiecka nie zgadzała się na żadne zmiany w projekcie Konwentu, ponieważ obawiała się, że dyskusja nad sprawami horyzontalnymi mogłaby doprowadzić do zmiany zawartej w projekcie Konwentu tzw. podwójnej większości w Radzie Europejskiej i Radzie Unii Europejskiej (większość głosów państw i co najmniej 60% ludności Unii). W wyniku rokowań na forum konferencji międzyrządowej spośród pięciu polskich postulatów dwa zostały przyjęte (grupowa prezydencja, wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa), zaś trzy następne odrzucone (skład Komisji Europejskiej, definicja większości kwalifikowanej, *invocatio Dei*). Głosowanie tzw. podwójną większością w Radzie Europejskiej i Radzie Unii Europejskiej zostało wprawdzie nieco zmodyfikowane (co najmniej 55% głosów państw i co najmniej 65% ludności Unii), ale i tak był to ogromny sukces dyplomatyczny rządu niemieckiego, ponieważ zmiana ta kreowała nowy układ sił w Unii Europejskiej, w znaczący sposób wzmacniający tam pozycję RFN²⁶. Efektem obrad konferencji międzyrządowej był traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy, podpisany 29 października 2004 r. w Rzymie przez delegacje 25 państw członkowskich. Został on jednak odrzucony w referendum we Francji i w Holandii, przeprowadzonych w 2005 r., a to doprowadziło do zwołania kolejnej konferencji międzyrządowej w 2007 r.

W czerwcu 2007 r. rząd niemiecki, pełniący wówczas funkcję prezydencji, opracował i przesłał rządowi państw członkowskich zarys mandatu dla przyszłej konferencji międzyrządowej. Zawierał on gotowy już projekt nowego traktatu rewizyjnego, który odtąd zaczęto nazywać także traktatem reformującym. Ponieważ projekt ten utrzymywał ok. 90% przepisów traktatu konstytucyjnego, wiele państw członkowskich, w tym Polska, zgłosiło do niego poprawki²⁷.

Najważniejsza z polskich poprawek dotyczyła tzw. podwójnej większości w Radzie Europejskiej i Radzie Unii Europejskiej. Rząd polski zaproponował zastąpienie jej systemem równego wpływu, zwanym systemem pierwiastkowym. Argumentował on, że zgodnie z teorią głosowania równy wpływ obywateli Unii na wynik głosowania w obu wspomnianych instytucjach byłby możliwy, gdyby znaczenie danego państwa w głosowaniu było w przybliżeniu proporcjonalne do pierwiastka z liczby jego ludności, a nie do samej liczby jego ludności. Modyfikacja ta miałaby polegać na obniżeniu z 65% do 62% progu liczby ludności, przy równoczesnym utrzymaniu progu 55% głosów państw. Propo-

Spór o kształt instytucjonalny Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej 1950–2005. Między ideą ponadnarodowości a współpracą międzyrządową. Analiza politologiczna, Kraków 2006, s. 339–343, 348–350.

²⁵ Szerzej na ten temat por. J.J. Węć, *Polish-German Relations in the European Union. Between Cooperation and Conflict of Interests*, „Przegląd Zachodni”, 2012, Special Number, s. 253–254.

²⁶ Ibidem, s. 254.

²⁷ Szerzej na ten temat por. J.J. Węć, *Traktat Lizboński. Polityczne aspekty reformy ustrojowej Unii Europejskiej latach 2007–2009*, Kraków 2011, s. 67–88.

zycjom tym kategorycznie sprzeciwiła się jednak delegacja RFN. Podczas decydującego posiedzenia Rady Europejskiej w dniach 21–23 czerwca 2007 r., w czasie którego przyjęto ostateczną wersję mandatu negocjacyjnego, delegacja polska pozostała osamotniona w sporze z Niemcami. W tej sytuacji prezydent Lech Kaczyński zrezygnował z systemu pierwiastkowego w zamian za luksembursko-austriacką propozycję wydłużenia o kilka lat okresu obowiązywania nicejskiego systemu głosowania, a także korzystnej dla Polski modyfikacji tzw. mechanizmu z Joanniny²⁸.

W ślad za tym w traktacie lizbońskim, podpisanym 13 grudnia 2007 r., wydłużono *de facto* aż do 2017 r. okres obowiązywania nicejskiego systemu podejmowania decyzji większością kwalifikowaną w Radzie Europejskiej i Radzie Unii Europejskiej²⁹ oraz nieznacznie umocniono na mocy deklaracji nr 7 mechanizm z Joanniny³⁰. Z drugiej strony jednak w protokole nr 9 przewidziano możliwość zmiany lub uchylecia tego mechanizmu jednomyślną decyzją Rady Europejskiej³¹.

Niewątpliwie największym osiągnięciem Niemiec w traktacie lizbońskim było ustanowienie tzw. podwójnej większości przy podejmowaniu decyzji w Radzie Europejskiej i Radzie Unii Europejskiej. W tej kwestii zgadzali się przedstawiciele wszystkich najważniejszych partii politycznych w Niemczech³². Ten sukces delegacji niemieckiej był jednak okupiony bardzo dotkliwym niepowodzeniem strony polskiej, ponieważ w skali całej Unii Europejskiej Polska – obok Hiszpanii – najwięcej traciła na tym rozwiązaniu w procesie decyzyjnym.

II.1.2. Partnerstwo wschodnie

Projekt partnerstwa wschodniego był polsko-szwedzką inicjatywą dyplomatyczną, zgłoszoną 26 maja 2008 r. przez ministrów spraw zagranicznych obu państw, Radosława Sikorskiego i Carla Bildta, podczas posiedzenia Rady ds. Ogólnych i Stosunków Zewnętrznych w Brukseli. 20 czerwca 2008 r. zaakceptowała go Rada Europejska³³. W dniach

²⁸ Ibidem, s. 80–82.

²⁹ Protokół nr 36 w sprawie postanowień przejściowych przewidywał, że do 31 października 2014 r. obowiązywać miały postanowienia traktatu nicejskiego. Natomiast w okresie przejściowym, czyli między 1 listopada 2014 r. a 31 marca 2017 r., każdy członek Rady Europejskiej lub Rady Unii Europejskiej będzie mógł zażądać, aby decyzja wymagająca większości kwalifikowanej została przyjęta zgodnie z traktatem nicejskim. Dopiero od 1 kwietnia 2017 r. mają obowiązywać wyłącznie przepisy traktatu lizbońskiego, por. Protokół nr 36 w sprawie postanowień przejściowych, [w:] Traktat z Lizbony, zmieniający traktat o Unii Europejskiej i traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, Lizbona, 13 grudnia 2007 r., Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C, 2008, nr 115, s. 322–323.

³⁰ Deklaracja nr 7 odnosząca się do artykułu 16, ustęp 4 Traktatu o Unii Europejskiej i artykułu 238, ustęp 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, [w:] Traktat z Lizbony, s. 338–340.

³¹ Protokół nr 9 w sprawie decyzji Rady odnoszącej się do wykonania artykułu 16, ustęp 4 Traktatu o Unii Europejskiej i artykułu 238, ustęp 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w okresie między 1 listopada 2014 roku a 31 marca 2017 roku i od 1 kwietnia 2017 roku, [w:] Traktat z Lizbony, s. 274.

³² Szerzej na ten temat por. J.J. Węc, *Stanowisko Niemiec wobec reformy ustrojowej Unii Europejskiej 2002–2005*, [w:] *Polska i Niemcy w Europie. Polen und Deutschland in Europa*, s. 86–112; I d e m, *Stanowisko Niemiec wobec reformy ustrojowej Unii Europejskiej 2005–2008*, „Zbliżenia Interkulturowe/Interkulturelle Annäherungen”, 2009, nr 5, s. 68–83.

³³ *Posiedzenie Rady Europejskiej w Brukseli. Konkluzje Prezydencji, Bruksela, 19–20 czerwca 2008 r.*, „Monitor Europejski”, 2008, nr 50, s. 20.

19–20 marca 2009 r. przyjęła ona deklarację o rozpoczęciu realizacji projektu rozumianego jako integralna część europejskiej polityki sąsiedztwa Unii Europejskiej i odnoszącego się do Ukrainy, Armenii, Azerbejdżanu, Gruzji, Mołdawii oraz Białorusi. Deklaracja uściślała i konkretyzowała założenia polsko-szwedzkiego projektu. Podstawą tej współpracy miały być „wspólne wartości, takie jak demokracja, praworządność i poszanowanie praw człowieka, a także zasady gospodarki rynkowej, zrównoważonego rozwoju i dobrych rządów”. Współpraca ta winna stać się w przyszłości „fundamentem nowych układów o stowarzyszeniu między UE a tymi partnerami”, którzy poczynili wystarczające postępy w urzeczywistnianiu wspomnianych zasad i wartości. Projekt partnerstwa wschodniego przewidywał m.in. pełną liberalizację reżimu wizowego jako długofalowego celu współpracy dwustronnej, ustanowienie w przyszłości strefy wolnego handlu pomiędzy Unią Europejską a prezentowanymi państwami, ale także – czego nie było w pierwotnej polsko-szwedzkiej wersji projektu – zacieśnienie współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa energetycznego w celu zapewnienia długoterminowych dostaw i tranzytu energii³⁴.

Zainteresowanie partnerstwem wschodnim ze strony rządów Polski i Niemiec wynikało z odmiennych przesłanek politycznych. W szczególności różniło oba państwa odmienne podejście do celów tego projektu oraz stanowisko wobec Rosji³⁵. Rząd polski traktował projekt partnerstwa wschodniego jako etap na drodze do przyszłego rozszerzenia Unii Europejskiej na wschód o Ukrainę i Mołdawię, a być może również o Białoruś (choć pod warunkiem przeprowadzenia w tym ostatnim kraju reform demokratycznych), a także jako możliwość zacieśnienia współpracy z Gruzją, Armenią i Azerbejdżanem³⁶. Przyjęcie projektu partnerstwa wschodniego przez Radę Europejską w 2008 r. oznaczało m.in., że Unia była zainteresowana stopniowym „powiązaniem” tego regionu ze sobą³⁷. Rząd niemiecki natomiast popierał projekt partnerstwa wschodniego, ale w sposób ograniczony. Był nim zainteresowany m.in. ze względu na zmianę w 2005 r. swojego dotychczasowego podejścia do strategii rozszerzeniowej Unii Europejskiej. Sprzeciwiał się odtąd dalszemu rozszerzaniu Unii Europejskiej (z wyjątkiem akcesji państw Bałkanów Zachodnich) i argumentował, że przyjmowanie kolejnych krajów mogłoby doprowadzić do znaczącego osłabienia lub nawet rozpadu Unii. W ślad za tym Niemcy były gotowe przyznać beneficjentom partnerstwa wschodniego co najwyżej status uprzywilejowanych partnerów Unii. Z drugiej strony jednak rząd federalny dbał o utrzymanie dobrych relacji z Rosją, która była zdeklarowanym przeciwnikiem partnerstwa wschodniego³⁸. Niemal równocześnie

³⁴ Posiedzenie Rady Europejskiej w Brukseli. Konkluzje Prezydencji, Bruksela, 19–20 marca 2009 r., <http://www.consilium.europa.eu/>, s. 1, 19–21; Partnerstwo Wschodnie, Komisja Europejska. Dyrekcja Generalna ds. Stosunków Zewnętrznych, <http://www.ec.europa.eu/>, s. 1–17 (omówienie J. Urbanik). Szerzej na temat realizacji projektu partnerstwa wschodniego por. też A. Cianciana, *Partnerstwo Wschodnie 2009–2014. Geneza, funkcjonowanie, uwarunkowania*, Warszawa 2014, s. 63–82.

³⁵ P. Buras, „Europa uda się wspólnie”. *Zmiany w niemieckiej polityce europejskiej a rola Niemiec w Unii Europejskiej*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny”, 2007, nr 1, s. 58–59.

³⁶ Perspektywa przyjęcia do Unii Europejskiej Gruzji, Armenii i Azerbejdżanu wydawała się iluzoryczna z powodu ich położenia geograficznego w Azji. Zgodnie z prawem Unii Europejskiej wnioski o akcesję może bowiem pochodzić wyłącznie od państwa europejskiego, por. art. 49 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE).

³⁷ Por. *Niemiecka polityka zagraniczna a partnerstwo wschodnie. Stanowisko grupy eksperckiej Partnerstwo Wschodnie*, pod red. I. Hahn, G. Schuch, DGAPstandpunkt 2012/1, s. 1.

³⁸ Rosja niejako na własne życzenie nie została objęta ani celami europejskiej polityki sąsiedztwa (choć była adresatem jednego z jej instrumentów finansowych), ani celami partnerstwa wschodniego. Interesowało ją bowiem głównie partnerstwo strategiczne z Unią Europejską.

z ogłoszeniem tego projektu przez Sikorskiego i Bildta w maju 2008 r. niemiecki minister spraw zagranicznych Frank-Walter Steinmeier w przemówieniu wygłoszonym na Uniwersytecie w Jekaterynburgu zaproponował Kremlowi niemiecką pomoc technologiczną w modernizowaniu Rosji. Propozycja ta, zwana partnerstwem dla modernizacji (*Modernisierungspartnerschaft*), zakładała, że w zamian za tę pomoc niemieckie firmy uzyskają jeszcze większe niż dotąd przywileje na rosyjskim rynku³⁹.

Reasumując, można sformułować konkluzję, że stanowiska Polski i Niemiec wobec projektu partnerstwa wschodniego były wypadkową ich relacji z Rosją. Rządowi polskiemu bardzo zależało na wzmocnieniu i stabilizacji republik postsowieckich. Miały one bowiem stanowić gwarancję bezpieczeństwa i suwerenności Polski oraz innych państw Europy Środkowo-Wschodniej. Natomiast Niemcy postrzegały Rosję jako swojego kluczowego partnera w Europie Wschodniej, a także jako państwo, z którym należy się liczyć w polityce wobec pozostałych państw postradzieckich tego regionu. Dlatego też w podejściu Niemiec – inaczej niż w przypadku Polski – element współpracy z Rosją dominował nad elementem odgraniczania. Z kolei rząd polski, formułując swoje interesy wobec tego regionu, nie był w stanie opracować żadnej spójnej i dalekosiężnej wizji własnych relacji z Rosją.

II.1.3. Bezpieczeństwo energetyczne

Przełomowe znaczenie dla rozwoju wspólnej polityki energetycznej oraz procesu instytucjonalizacji bezpieczeństwa energetycznego Unii Europejskiej miał traktat lizboński. W traktacie tym, m.in. z inicjatywy Polski, sformułowano podstawy prawne do ustanowienia w przyszłości wspólnej polityki energetycznej, łącznie ze wskazaniem na „zapewnienie bezpieczeństwa dostaw energii”. Na wniosek polskiej delegacji ustanowiono także w tym obszarze klauzulę solidarności, stwierdzającą, że polityka energetyczna Unii Europejskiej winna się opierać na „solidarności między państwami członkowskimi”⁴⁰. Znaczenie tej umowy międzynarodowej polega głównie na tym, że umożliwiała ona dalszy rozwój wspólnej polityki energetycznej oraz instytucjonalizację bezpieczeństwa energetycznego Unii Europejskiej na poziomie prawa wtórnego.

Już w latach 1996 i 1998 uchwalone zostały dwie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej, określające wspólne zasady kształtowania rynku wewnętrznego energii elektrycznej i gazu ziemnego. 26 czerwca 2003 r. Parlament Europejski i Rada Unii Europejskiej przyjęły dwie nowe dyrektywy, uchylając zarazem wspomniane wyżej regulacje. Położono w nich nacisk na liberalizację oraz scalenie krajowych rynków wewnętrznych we wspólny rynek energii Unii. Państwa członkowskie zostały zobowiązane do rozdzielenia przedsiębiorstw produkujących oraz dystrybuujących energię. Natomiast 13 lipca 2009 r. Parlament Europejski i Rada Unii Europejskiej uchwaliły dwie kolejne dyrektywy w sprawie wspólnych zasad konstytuowania rynku wewnętrznego energii elektrycznej i gazu ziemnego, uchylając i tym razem dotychczas obowiązują-

³⁹ S. Żerko, *Rosja w polityce Republiki Federalnej Niemiec w poźnocienizowanym dwudziestolecu (1990–2010)*, [w:] *Niemcy jako problem międzynarodowy po II wojnie światowej*, pod red. S. Sierpowskiego, Poznań 2010, s. 301.

⁴⁰ Art. 194 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).

jące akty prawne⁴¹. Pierwotny projekt Komisji Europejskiej zakładał całkowity podział firm energetycznych przez rozdzielenie ich działalności w zakresie produkcji i dystrybucji energii. Jednak wskutek sprzeciwu Niemiec i Francji, którym wsparcia udzieliły Austria, Grecja, Luksemburg, Bułgaria, Łotwa i Słowacja, projekt ten uległ znaczącemu złagodzeniu poprzez ustanowienie klauzul *opt-out*. Pełny rozdział właścicielski produkcji i dystrybucji energii stał się w ostatecznej wersji nowych regulacji zaledwie jedną z trzech możliwości, jakie pozostawiono do wyboru poszczególnym państwom członkowskim⁴².

Z rezerwą Niemcy podeszły również do polskiego projektu ustanowienia unii energetycznej, zgłoszonego pod koniec marca 2014 r. przez premiera Donalda Tuska. Celem tego projektu było wzmocnienie bezpieczeństwa energetycznego Unii Europejskiej oraz niezależnienie jej od dostaw gazu z Rosji. Zasadniczym instrumentem zapewniającym bezpieczeństwo dostaw tego surowca do Unii winien być dobrze funkcjonujący, zintegrowany rynek wspólnotowy, którego powstanie uniemożliwiała dotąd fragmentaryzacja rynków krajowych, nierównomierny rozwój mechanizmów rynkowych, a także brak infrastruktury energetycznej stwarzającej warunki do ustanowienia takiego rynku. Zaproponowana przez polski rząd unia energetyczna miała się opierać na 6 założeniach (filarach). Były to: po pierwsze, stworzenie wspólnotowej infrastruktury energetycznej; po drugie, ustanowienie mechanizmów solidarnościowych zapobiegających zakłóceniom w dostawach gazu i reagującym na nie; po trzecie, zwiększenie siły przetargowej Unii Europejskiej wobec dostawców zewnętrznych poprzez ograniczenie do minimum znaczenia bilateralnych umów międzyrządowych, rezygnację z klauzuli *take or pay* (nakazującej płać za określoną w umowie ilość gazu niezależnie od tego, czy został odebrany), powiązanie cen gazu z cenami ropy naftowej, a także zakaz reeksportu gazu. Wszystko to miało stworzyć jednolity wspólnotowy mechanizm zakupu gazu w Unii Europejskiej, osłabić fragmentaryzację rynków krajowych oraz stworzyć przesłanki do ustanowienia zintegrowanego rynku wspólnotowego; po czwarte, wykorzystanie rodzimych źródeł energii w Unii Europejskiej, w tym węgla i gazu łupkowego, a także przyznanie darmowej puli uprawnień do emisji CO² elektrowniom węglowym zapewniającym 15% mocy krajowej. Po piąte, chodziło o dywersyfikację dostaw gazu (m.in. zakup gazu łupkowego z USA i Australii) oraz ustanowienie punktów jego odbioru wewnątrz Unii Europejskiej, a nie na granicy Unii; po szóste, powiązanie bezpieczeństwa energetycznego Unii Europejskiej z działaniami na rzecz stabilności i bezpieczeństwa państw wschodniego i południowego sąsiedztwa⁴³.

Rządy większości państw członkowskich Unii Europejskiej zgłosiły liczne zastrzeżenia wobec polskiej propozycji. Dania i Finlandia sprzeciwiły się wykorzystaniu węgla do zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego Unii. Ich stanowisko podzielała Wielka Brytania, przedstawiając dodatkowo wątpliwości odnośnie do ustanowienia wspólnoto-

⁴¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 lipca 2009 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylająca dyrektywę 2003/54/WE, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2009, nr 211, s. 55–93. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 lipca 2009 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego i uchylająca dyrektywę 2003/55/WE, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2009, nr 211, s. 94–136.

⁴² Szerzej na ten temat: por. T. Młynarski, *Francja w procesie uwspólnotowienia bezpieczeństwa energetycznego i polityki klimatycznej Unii Europejskiej*, Kraków 2013, s. 141–144.

⁴³ Donald Tusk przedstawił założenia nowej polityki energetycznej UE, 1 kwietnia 2014 r., serwisy.gazeta.prawna.pl, s. 1; M. Soja, *Unia energetyczna*, www.dyplomacja.org., s. 1–2.

wego mechanizmu zakupu gazu. Utworzeniu takiego mechanizmu przeciwne były także Czechy. Z kolei Włochy i Hiszpania odniosły się do polskiej propozycji obojętnie. Jedynymi państwami, które poparły polski projekt, były natomiast – Francja, której import gazu z Rosji tak czy inaczej jest niewielki, oraz Litwa, Łotwa i Estonia⁴⁴. Kanclerz Angela Merkel zareagowała na polską propozycję w sposób ambiwalentny: uznała ona wprawdzie projekt unii energetycznej za idący w dobrym kierunku, ale z drugiej strony sprzeciwiła się wspólnym zakupom gazu w Unii Europejskiej. W tym samym duchu wypowiedział się niemiecki komisarz ds. energii Günther Oettinger. Przyznał on wprawdzie, że Gazprom stosuje monopolistyczne praktyki wobec poszczególnych państw członkowskich Unii Europejskiej, co powoduje, że ceny tego surowca są tak bardzo zróżnicowane na obszarze Unii. Jednak sposobem na rozwiązanie wspomnianego problemu winien być – jego zdaniem – rozwój infrastruktury oraz ułatwienia w transporcie gazu, a nie broń polityczna, jaką stanowiłby wspólny mechanizm zakupu tego surowca. Również firmy niemieckie sprzeciwiały się polskiemu projektowi, w szczególności propozycji wspólnych zakupów gazu, a w ślad za tym uśrednieniu (obniżeniu) cen tego surowca. Były one bowiem zainteresowane jak największą swobodą w negocjowaniu umów z dostawcami zewnętrznymi, w tym także z Rosją⁴⁵.

W konkluzji należy stwierdzić, że Polska i Niemcy odmiennie postrzegały, i nadal postrzegają, zasady, na jakich miałyby się opierać wspólna polityka energetyczna Unii Europejskiej. Rząd polski wspierał stanowisko Komisji Europejskiej w sprawie pełnej liberalizacji polityki energetycznej jako podstawy do jej uwspólnotwienia, natomiast rząd federalny był temu przeciwny, m.in. ze względu na niechęć tamtejszych koncernów energetycznych do rozdzielania przedsiębiorstw produkujących oraz dystrybuujących energię. Opinie Niemiec w tej sprawie były także wypadkową ogromnego zaangażowania niemieckich firm w rosyjskim sektorze energetycznym. Rezerwa, z jaką rząd i firmy niemieckie podchodziły dotąd do projektu unii energetycznej, zaproponowanego przez polski rząd, była natomiast podyktowana głównie obawą o utratę korzyści finansowych wynikających z możliwości bilateralnego zawierania umów międzyrządowych z Rosją oraz negocjowania z nią o wiele niższych cen gazu aniżeli w Polsce. Podobnie jak w przypadku partnerstwa wschodniego, tak w sprawie wspólnej polityki energetycznej oraz bezpieczeństwa energetycznego Unii Europejskiej, stanowiska Niemiec i Polski były i są nadal wypadkową ich relacji z Rosją.

II.1.4. Kryzys w strefie euro

Jak wspomniano wyżej, rząd polski popierał niemiecką koncepcję walki z kryzysem finansowym w strefie euro, mimo iż była ona krytycznie postrzegana przez rządy większości państw członkowskich Unii Europejskiej. Najbardziej znaczącym przykładem wsparcia udzielonego rządowi federalnemu w tej sprawie było słynne przemówienie ministra spraw zagranicznych Radosława Sikorskiego z 28 listopada 2011 r. w Berlinie, w którym opowiedział się on za, lansowaną przez prominentnych przedstawicieli koalicji rządowej CDU/CSU/FDP (m.in. Angelę Merkel i Wolfganga Schäublego), ideą prze-

⁴⁴ *Polityka Insight: unia energetyczna zaproponowana przez Tuska jest nierealna*, 5 września 2014 r., wiadomości.onet.pl, s. 1–2.

⁴⁵ M. Soja, op.cit., s. 3–4; *Polityka Insight: unia energetyczna...*, s. 2.

kształcenia Unii Europejskiej w Unię Polityczną, co miało być metodą przewyciężenia tegoż kryzysu⁴⁶.

Istotne znaczenie miał także aktywny udział Sikorskiego, jako jedyne go reprezentanta nowo przyjętych państw członkowskich, w pracach Grupy Refleksyjnej ds. Przyszłości Unii Europejskiej, powołanej do życia w marcu 2012 r. z inicjatywy ministra spraw zagranicznych RFN, Guido Westerwellego. Podczas piątego posiedzenia 17 września 2012 r. w Warszawie Grupa Refleksyjna przedłożyła raport końcowy ze swojej działalności, zalecając zmiany w ustroju strefy euro, niezbędne do przewyciężenia kryzysu zadłużeniowego, oraz zmiany ustrojowe w całej Unii Europejskiej, mające na celu wzmocnienie jej pozycji na arenie międzynarodowej⁴⁷. Jednak ostatecznie większość państw członkowskich Unii opowiedziała się za modyfikacjami ustrojowymi ograniczającymi się do strefy euro. Winny one zostać przeprowadzone w oparciu o zalecenia zawarte w raporcie Hermana Van Rompuy'a, zaakceptowanym w dniach 13–14 grudnia 2012 r. przez Radę Europejską⁴⁸. Ta decyzja miała przełomowe znaczenie dla dalszej ogólnounijnej debaty na temat walki z kryzysem i spowodowała, że rząd niemiecki wycofał się z forsowania własnego pomysłu przekształcenia Unii Europejskiej w Unię Polityczną⁴⁹.

Mimo to wpływ Niemiec na dynamikę kryzysu oraz sposób jego przewyciężenia był istotny. Nie do przecenienia był przede wszystkim wkład finansowy rządu federalnego w walkę z kryzysem. Do końca 2014 r. udział RFN w poszczególnych pakietach ratunkowych dla państw dotkniętych kryzysem wyniósł 89,2 mld euro, co stanowiło ok. 27% wkładów wszystkich państw strefy euro, zaś udzielone, ale niewykorzystane jeszcze dotąd gwarancje kredytowe wynoszą łącznie 121,9 mld euro⁵⁰.

Z drugiej strony jednak rząd RFN – choć może to brzmieć paradoksalnie – sam doprowadził do pogłębienia kryzysu. Jego zasadniczą przyczyną było bowiem to, że w poprzednich latach banki niemieckie i francuskie w ryzykowny sposób, albo bezpośrednio,

⁴⁶ Analizę przemówienia Sikorskiego oraz przebieg debaty na ten temat w Polsce, Niemczech i innych państwach Unii Europejskiej, por. J.J. Węć, *Pierwsza polska prezydencja w Unii Europejskiej. Uwarunkowania – Procesy decyzyjne – Osiągnięcia i niepowodzenia*, Kraków 2012, s. 122–128.

⁴⁷ W skład Grupy Refleksyjnej weszli ministrowie spraw zagranicznych 11 państw członkowskich Unii Europejskiej: RFN, Francji, Belgii, Holandii, Luksemburga, Polski, Austrii, Danii, Włoch, Hiszpanii i Portugalii. Grupa spotkała się pięć razy w okresie od marca do września 2012 r., omawiając m.in. zmiany dotyczące systemu instytucjonalnego, życia demokratycznego, zarządzania gospodarczego czy też polityki zagranicznej Unii Europejskiej oraz jej roli w polityce światowej. Szerzej na ten temat, por. J.J. Węć, *The European Union Debate on the Second Institutional Reform (2011–2012)*, „Przegląd Zachodni”, 2014, No. 1, 18–21.

⁴⁸ *Posiedzenie Rady Europejskiej w dniach 13–14 grudnia 2012 r. Konkluzje*, Bruksela, 14 grudnia 2012 r., EUCO 205/12, s. 1–5. Analizę raportu Van Rompuy'a, por. J.J. Węć, *The European Union Debate...*, s. 22–29.

⁴⁹ Należy podkreślić, że dyskusja na temat przekształcenia Unii Europejskiej w Unię Polityczną nie tylko nie ułatwiła przewyciężenia kryzysu, ale nie wniosła także niczego konstruktywnego do walki z nim. Wzbudziła natomiast w Unii Europejskiej nowe kontrowersje na temat docelowego modelu integracji europejskiej. Wraz z lansowaną przez niemiecki rząd polityką cięć finansowych przyczyniła się do wzrostu znaczenia ugrupowań eurosceptycznych w wielu państwach członkowskich Unii, zwłaszcza w krajach ogarniętych kryzysem. Szerzej na temat debaty w Niemczech, poświęconej kryzysowi w strefie euro, por. J.J. Węć, *Die politische Debatte zur zweiten Systemreform der Europäischen Union in Deutschland (2011–2012)*, „Zeitschrift des Verbandes Polnischer Germanisten”, 2014, H. 2, s. 201–208.

⁵⁰ Bundesministerium der Finanzen. Europäische Finanzhilfen im Überblick (Stand 31. Dezember 2014), Deutscher Gewährleistungsrahmen nach Stabilisierungsmechanismengesetz, http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Europa/Stabilisierung_des_Euro/Zahlen_und_Fakten/europaeische-finanzhilfen-im-ueberblick-pdf.pdf?__blob=publicationFile&v=68, s. 4.

albo za pośrednictwem lokalnych instytucji bankowych, udzielały kredytów nabywcom nieruchomości w Irlandii i Hiszpanii, konsumentom w Portugalii, a także rządowi Grecji. Mimo to rządy Niemiec i Francji postanowiły wesprzeć swoje banki oraz przerzucić odpowiedzialność za skutki kryzysu na podatników zadłużonych państw. W ten sposób – zdaniem ekspertów – można bowiem interpretować decyzję o udzieleniu tymże państwom pożyczek, zamiast anulowania im długów⁵¹. Ponadto podstawową metodą walki z kryzysem, forsowaną przez rząd niemiecki, nawet wbrew wątpliwościom rządu francuskiego, stała się polityka cięć finansowych. Ponieważ nie miała ona oparcia w programach pro wzrostowych, nie mogła doprowadzić do wzrostu gospodarczego oraz podniesienia konkurencyjności zadłużonych gospodarek, lecz wręcz przeciwnie, przyczyniała się bezpośrednio do pogłębiania kryzysu. Ta metoda walki z kryzysem była ostro krytykowana nie tylko w państwach nim dotkniętych, ale nawet w samych Niemczech⁵².

Na okres kryzysu w strefie euro przypadła także faza dynamicznie wzrastającej już od 2005 r. konkurencyjności niemieckiej gospodarki w stosunku do otoczenia międzynarodowego, w tym także gospodarek pozostałych państw strefy. Była ona spowodowana relatywnie niskimi – w porównaniu z innymi krajami strefy – płacami w Niemczech oraz zbyt niskim jak dla RFN kursem wymiany euro⁵³. Efektem była bardzo duża nadwyżka RFN na rachunku obrotów bieżących (por. wykres V)⁵⁴. Wprawdzie nadwyżka Niemiec w bilansie obrotów bieżących w relacjach z państwami strefy euro od 2010 r. zaczęła spadać, a w 2013 r. uległa dwukrotnemu zmniejszeniu, niemniej w relacjach z pozostałymi państwami świata wzrosła trzykrotnie⁵⁵. Z drugiej strony jednak w stosunkach z państwami dotkniętymi kryzysem zadłużeniowym nadwyżka ta była nadal duża⁵⁶.

Konsekwencją utrzymującej się przez dłuższy czas nadwyżki na rachunku obrotów bieżących w relacjach z Grecją, Irlandią, Portugalią, Hiszpanią i Włochami, ale także z pozostałymi krajami strefy euro, przy równoczesnym bardzo słabym popycie wewnętrznym

⁵¹ Ph. Le grain, *Fiskalny kolonializm eurostrefy*, „The New York Times”, 27 kwietnia 2014 r. (tłumaczenie K. Kasińska, interia.pl, s. 1).

⁵² Na przykład były minister spraw zagranicznych RFN Joschka Fischer opublikował 4 czerwca 2012 r. w „Süddeutsche Zeitung” artykuł, w którym ostro skrytykował dotychczasowe metody walki z kryzysem stosowane przez rząd federalny. Zarzucił mu, że „próbuję gasić (pożar) za pomocą nafty, zamiast wodą, i podsyca ogień wymuszoną przez Merkel polityką oszczędności”. Taka polityka spowodowała, że kryzys zadłużeniowy strefy euro „w ciągu trzech lat przekształcił się w prawdziwy kryzys egzystencjalny”, por. J. Fischer, *Europa steht in Flammen*, „Süddeutsche Zeitung”, 4. Juni 2012, <http://www.sueddeutsche.de/>, s. 1–2. Szerzej na temat stanowiska rządu, opozycji parlamentarnej oraz grup interesu RFN wobec przebiegu kryzysu w strefie euro; por. E. Cziomer, *Rola Niemiec w kryzysie strefy euro po 2009 r.*, Kraków 2013, s. 70–110.

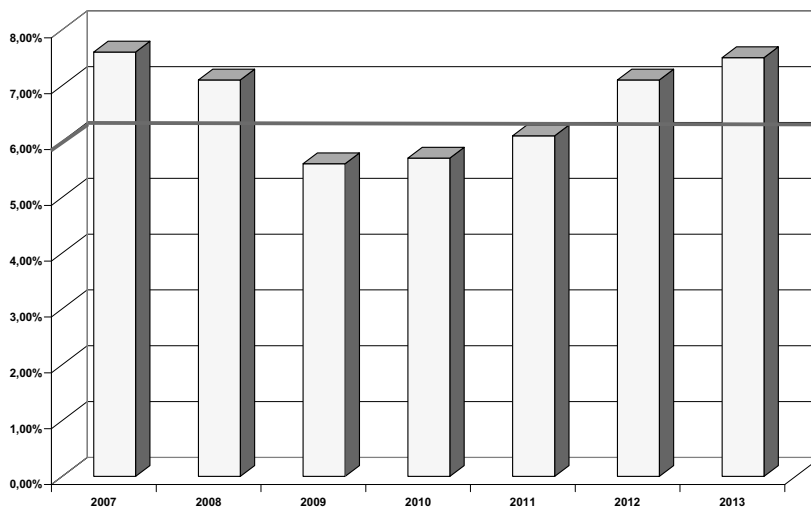
⁵³ K.G. Singer, *Eurozone: Leistungsbilanz-Saldo auf Rekordhoch*, <http://www.timepatternanalysis.de/>, s. 1–3. Por. też wywiad Jacka Żakowskiego z byłym ministrem finansów RFN i uznanym ekonomistą niemieckim Heinerem Flassbeckiem: *Rozbić skarbonki*, „Polityka”, nr 28, 10–16 lipca 2013 r., s. 28–29.

⁵⁴ Nadwyżka ta kształtowała się w latach 2007–2013 następująco: 2007 r. – 7,6%, 2008 r. – 7,1%, 2009 r. – 5,6%, 2010 r. – 5,7%, 2011 r. – 6,1%, 2012 r. – 7,1%, 2013 r. – 7,5% PKB, por. Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP. Informator Ekonomiczny. Tabela wskaźników makroekonomicznych RFN w latach 2007–2012, <http://www.informatorekonomiczny.msz.gov.pl/europa/niemcy/?printMode=true>, s. 8–9. *Statistisches Jahrbuch. Fakten zum deutschen Außenhandel 2013. Außenhandelsergebnisse im Jahre 2013*, Statistisches Bundesamt, Berlin 2014, s. 1.

⁵⁵ F. Hollenbeck, *Deutschlands „gefährlicher” Leistungsbilanz-Überschuss*, 22. November 2013, <http://www.misesde.org/?p=6562>, s. 1; R. Berger, *Czy zmieniać niemiecki model gospodarczy*, „Rzeczpospolita”, 28 stycznia 2014, s. B11.

⁵⁶ *Statistisches Jahrbuch. Fakten zum deutschen Außenhandel 2013*, s. 1.

**Wykres V: Nadwyżka RFN na rachunku obrotów bieżących w latach 2007–2013
(w % PKB)***



* Pogrubiona linia oznacza dopuszczalną przez Komisję Europejską wysokość nadwyżki na rachunku obrotów bieżących (6% PKB).

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP (...). Tabela wskaźników makroekonomicznych RFN w latach 2007–2012*, s. 8–9; *Statistisches Jahrbuch. Fakten zum deutschen Außenhandel 2013*, s. 1.

i niskiej stopie inwestycji w Niemczech⁵⁷, było zakłócenie równowagi ekonomicznej w całej strefie, a tym samym dalsze pogłębienie kryzysu⁵⁸. Trwałe utrzymywanie się nadwyżki w bilansie obrotów bieżących na poziomie powyżej 6% PKB traktowane było od wielu lat przez Komisję Europejską jako zagrażające stabilności finansowej państw strefy euro⁵⁹. Opinię tę podzielał także Departament Skarbu USA, według którego utrzymująca się przez dłuższy czas nadwyżka w bilansie obrotów bieżących danego państwa zagraża stabilności finansowej w skali regionalnej, a nawet światowej, ponieważ państwo takie zmusza swoich partnerów handlowych do kredytowania ich importu i trwałego zadłużania się⁶⁰.

⁵⁷ Słaby popyt wewnętrzny wynikał przede wszystkim ze swoistego „dumpingu płacowego” w RFN, spowodowanego wprowadzonymi przez rząd Gerharda Schrödera zasadami elastycznego rynku pracy. Zasady te powodowały, że konkurencyjność gospodarki niemieckiej wciąż rosła, ale płace albo spadały (jak w latach 2005–2011), albo stały w miejscu (od 2012 r.). Niski popyt wewnętrzny skutkowało m.in. słabszym wzrostem inwestycji oraz większym długiem publicznym. Por. wywiad Jacka Żakowskiego z Heinerem Flassbeckiem: *Rozbić skarbonki*, s. 28–29. Por. też R. Berger, op.cit., s. B11.

⁵⁸ B. Z ü r c h e r, *Exportweltmeister Deutschland mit Rückenwind*, 27. März 2012, <http://www.oekonomenstimme.org/artikel/2012/03/exportweltmeister-deutschland-mit-rueckenwind/>, s. 1–2. Por. też wywiad Jacka Żakowskiego z Heinerem Flassbeckiem: *Rozbić skarbonki*, s. 29–30.

⁵⁹ S. S c h u l z, *Kritik der EU-Kommission: Phantomstreit um Deutschlands Exporte*, 5. März 2014, <http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/analyse-zum-bericht-der-eu-kommission-ueber-deutsche-exporte-a-957068.htm>, s. 1–2; R. Berger, op.cit., s. B11.

⁶⁰ Ifo-Berechnung: Deutschland hat weltweit höchsten Exportüberschuss, Info, 2. Februar 2015, <http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/exportueberschuss-deutschland-spitzenreiter-bei-leistungsbilanz-saldo-a-1016265.html>, s. 1.

Mimo iż niektóre państwa strefy euro, w tym zwłaszcza Francja i Włochy, ale także Komisja Europejska, domagały się podjęcia niezbędnych działań mających na celu zmniejszenie tejże nadwyżki, rząd RFN nie dał się do tego przekonać. Opinie na temat konieczności zmniejszenia nadwyżki przez RFN wyrażali również przedstawiciele Międzynarodowego Funduszu Walutowego oraz liczni eksperci gospodarczy⁶¹. Dopiero w 2013 r., gdy Komisja Europejska zaczęła pracować nad projektami zmian ustrojowych w strefie euro, służącymi przezwycięzeniu kryzysu zadłużeniowego zgodnie z raportem Van Rompuy'a, zajęła się ona także sprawą niemieckiej nadwyżki na rachunku obrotów bieżących⁶². 5 marca 2014 r. Komisja udzieliła rządowi federalnemu nagany, wzywając go jednocześnie do podjęcia niezbędnych działań, mających na celu zwiększenie popytu wewnętrznego w Niemczech, ponieważ dotychczasowa nadwyżka w bilansie obrotów bieżących grozi zachwianiem równowagi w całej strefie euro⁶³.

Mimo tylu zastrzeżeń zgłaszanych zarówno przez państwa członkowskie strefy euro, jak i instytucje Unii Europejskiej, rząd niemiecki uzyskał bardzo znaczny wpływ na realizację reformy ustrojowej w strefie. Uwidocznily to zwłaszcza przebieg i wyniki negocjacji w sprawie ustanowienia Unii Bankowej. Ustrojowe rozwiązania przyjęte dla Unii Bankowej, której proces konstytuowania rozpoczął się 4 listopada 2014 r., a zakończy najprawdopodobniej 1 stycznia 2016 r., zapewniają zwłaszcza Niemcom, ale także Francji, znaczący wpływ na jej funkcjonowanie. Pierwotnie Unia Bankowa miała mieć charakter ponadnarodowy, jednak Niemcy wraz z Francją i kilkoma innymi państwami nie zgodziły się na projekt Komisji Europejskiej, co doprowadziło do osłabienia kompetencji tej nowej struktury w strefie euro⁶⁴. Ostatecznie postanowiono, że Unia Bankowa będzie międzyrządową strukturą trzyfilarową i winna się opierać na dwóch różnych porządkach prawnych: prawie unijnym oraz umowie międzynarodowej (por. wykres VI)⁶⁵. Pod naciskiem Niemiec opracowane zostały także warunki ustanowienia Systemu Gwarancji Depozytów. Strony zgodziły się jedynie na przepisy harmonizujące (koordynację) działalność krajowych funduszy gwarancyjnych, a nie na ich unifikację, czyli powołanie wspólnego funduszu gwarancyjnego dla całej strefy euro⁶⁶.

⁶¹ Eksperci: Model ekonomiczny Niemiec nie jest dobry dla całej strefy euro, PAP, 24 października 2014 r. interia.pl, s. 1; T. Bielecki, *Niemcy, nie zalewajcie Unii*, „Gazeta Wyborcza”, 14 listopada 2013 r., s. 18.

⁶² T. Bielecki, op.cit., s. 18.

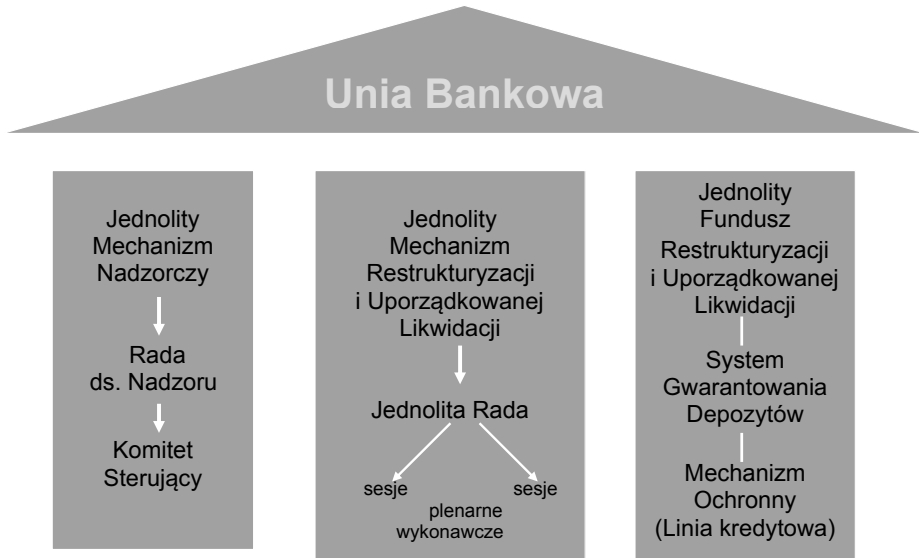
⁶³ S. Schulz, op.cit., s. 1–2; *Ifo-Berechnung*, op.cit., s. 1; M. Matzke, *Nagana dla prymusa. KE gani wysokie nadwyżki eksportowe Niemiec*, <http://www.dw.de/nagana-dla-prymusa-ke-gani-wysokie-nadwy%C5%BCki-eksportowe-niemiec/a-17477665>, s. 1–2.

⁶⁴ Pod wpływem rządu niemieckiego zdecydowano się na określenie zasad funkcjonowania Jednolitego Funduszu Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji w umowie międzyrządowej, a nie w akcie prawa pochodnego. Rząd niemiecki argumentował bowiem w czasie negocjacji, że prawo unijne nie daje wystarczającej podstawy prawnej do utworzenia takiego Funduszu, co grozi zakwestionowaniem go w przyszłości przez Federalny Trybunał Konstytucyjny w Niemczech. Szerzej na ten temat por. J.J. Węc, *Proces konstytuowania Unii Bankowej. Geneza, podstawy prawne, cele i zasady działania*, „Rocznik Integracji Europejskiej”, 2014, s. 43.

⁶⁵ I filar będzie formą nadzoru Europejskiego Banku Centralnego nad 128 największymi bankami strefy euro (Jednolity Mechanizm Nadzorczy), w skład II filaru wchodzić będzie instytucja zajmująca się opracowywaniem planów naprawczych dla banków lub ich likwidacją (Jednolity Mechanizm Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji), zaś III filar obejmować będzie fundusz pokrywający koszty restrukturyzacji banków, których państwa macierzyste nie będą stanie sfinansować samodzielnie, a także system gwarantowania depozytów (Jednolity Fundusz Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji oraz System Gwarantowania Depozytów). Szerzej na temat celów i zasad funkcjonowania oraz struktury ustrojowej Unii Bankowej, por. ibidem, s. 38–40.

⁶⁶ Ibidem, s. 43.

Wykres VI: Struktura organizacyjna Unii Bankowej



Art. 53 ust. 1, art. 114 ust. 1-10 oraz art. 127 ust. 6 TFUE; Umowa międzyrządowa

Źródło: Opracowanie własne na podstawie J.J. Węc, *Proces konstytuowania Unii Bankowej*, s. 38–40.

Również szczegółowe uregulowania dotyczące zasad funkcjonowania Unii Bankowej zostały uzgodnione pod dużym wpływem rządu niemieckiego i francuskiego. Oba państwom udało się bowiem obwarować proces restrukturyzacji banków państw strefy euro licznymi zabezpieczeniami, które wzmacniają ich pozycję w procesie podejmowania decyzji, ale także komplikują funkcjonowanie Unii Bankowej. Rezultatem jest m.in. taki system głosowań w Jednolitej Radzie, czyli organie II filaru, który ułatwi Niemcom czy Francji tworzenie koalicji blokujących przy restrukturyzacjach banków wymagających powyżej 5 mld euro pomocy lub obejmujących instytucje mające siedzibę w co najmniej jednym państwie strefy euro oraz w co najmniej jednym państwie nienależącym do strefy euro (tzw. grupowa restrukturyzacja). Ponadto Niemcy jako państwo mające największy udział finansowy w Jednolitym Funduszu Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji będą miały decydujący głos we wszystkich najważniejszych procesach restrukturyzacji lub likwidacji banków, a w ślad za tym będą mogły wpływać na kierunek reform w państwach ogarniętych kryzysem finansowym⁶⁷.

W konkluzji można zatem stwierdzić, że Niemcy zyskały ekonomicznie i politycznie na przebiegu kryzysu zadłużeniowego oraz na reformie ustrojowej strefy euro. Z kryzysu wyszły w zasadzie bez szwanku, a następnie w dużej mierze zdołały narzucić państwom strefy euro swoją metodologię prac nad reformą ustrojową, mimo iż formalnie była ona realizowana zgodnie z założeniami planu Van Rompuy'a. Skutkiem było także osłabienie

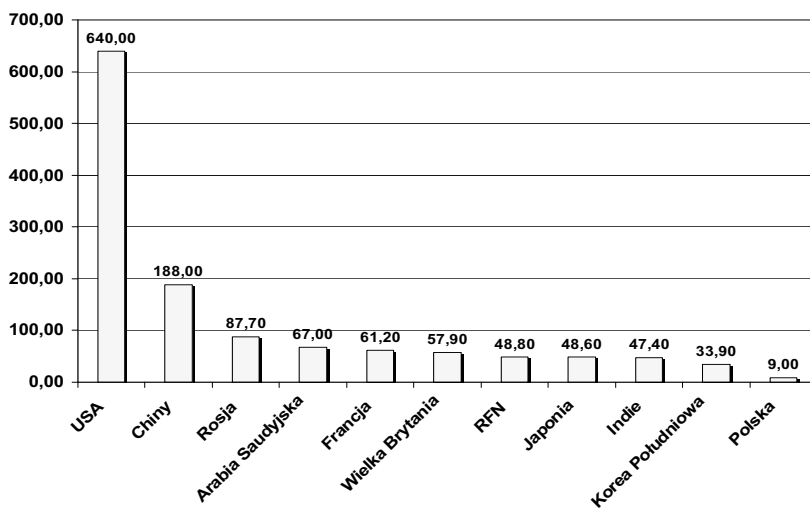
⁶⁷ Ibidem, s. 44; K. Popławski, *Kształt unii bankowej potwierdza uprzywilejowaną pozycję Berlina w strefie euro*, Komentarze OSW, 10 stycznia 2014 r., s. 1–6.

znaczenia Komisji Europejskiej i Parlamentu Europejskiego w procesie legislacyjnym poświęconym reformie ustrojowej. W ten sposób Niemcy, co najmniej doraznie, wyrosły na jedyne obecnie lidera Unii Europejskiej.

II.2. Pakt Północnoatlantycki

Podobnie jak w ramach Unii Europejskiej, tak w ramach NATO bilans relacji polsko-niemieckich w okresie pierwszych piętnastu lat członkostwa Polski w tej organizacji międzynarodowej wypada zasadniczo pozytywnie. Po przyjęciu Polski do NATO w 1999 r. wzrósł wpływ Stanów Zjednoczonych Ameryki na polską politykę zagraniczną i bezpieczeństwa, w tym na stosunki dwustronne z Niemcami⁶⁸. Dla Polski, która czuła się nadal zagrożona ze strony Rosji, USA stawały się najważniejszym gwarantem bezpieczeństwa. Z kolei Niemcy wraz z zakończeniem konfliktu zimnowojennego nie odczuwały potrzeby utrzymywania tak bliskich relacji sojuszniczych z USA, jak miało to miejsce przed 1989 r., choć w dalszym ciągu zależało im na amerykańskich gwarancjach bezpieczeństwa, zwłaszcza na „parasolu atomowym” NATO.

Wykres VII: Wydatki na zbrojenia w 2013 r. (w mld USD)*



* Zestawienie obejmuje 10 państw, które w 2013 r. wydały najwięcej na zbrojenia, oraz Polskę, plasującą się na 23 miejscu w tej klasyfikacji.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Military expenditure by country, in constant (2011) US \$ m., 1988–2013. SIPRI Military Expenditure Database, www.sipri.org/research/armaments/milex/milex_databases, s. 1–10.

Obawy Polski przed zagrożeniem ze strony Rosji były uzasadnione zwłaszcza agresywną polityką zagraniczną i bezpieczeństwa, kreowaną przez reżim Władimira Putina, który postawił na wykorzystywanie surowców energetycznych do osiągnięcia celów ze-

⁶⁸ J. Kiwerska, *Oddziaływanie czynnika amerykańskiego na stosunki polsko-niemieckie*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego”, 2009, nr 25, s. 1.

wnątrypolitycznych oraz na radykalny wzrost rosyjskich wydatków na zbrojenia. Według szacunków Sztokholmskiego Instytutu Badań nad Pokojem (SIPRI) w latach 2003–2013 wzrosły one łącznie o 112%. Według tych samych danych w 2013 r. Rosja wydała – po raz pierwszy od 2003 r. – większy procent PKB na zbrojenia aniżeli USA (Rosja – 4,1%, zaś USA 3,8% PKB). Jednak w liczbach bezwzględnych Stany Zjednoczone Ameryki nadal przeznaczały na zbrojenia najwięcej na świecie. W 2013 r. wydały one 640 mld dol., Chiny – 188 mld dol., zaś Rosja – 87,7 mld dol. W tym samym roku Polska, przeznaczająca na ten cel 9 mld dol., zajmowała w tym zestawieniu 23 miejsce, zaś Niemcy wydające 49 mld dol. – 7 miejsce (por. wykres VII)⁶⁹.

Odmienne podejście Polski i RFN do relacji z USA skutkowało różnicami poglądów rządów obu państw we współpracy transatlantyckiej. Różnice te stawały się coraz bardziej widoczne w latach 2003–2009, a następnie w latach 2013–2014. Doprowadziło to do konfliktu interesów z Niemcami podczas wojny irackiej oraz sporu o amerykański system obrony antyrakietowej, a także kontrowersji w czasie wojny na Ukrainie.

II.2.1. Konflikt iracki

Stanowiska Polski i Niemiec wobec konfliktu irackiego były od samego początku rozbieżne. O ile Polska poparła, wątpliwą z obecnej perspektywy, interwencję zbrojną USA w Iraku, a następnie w latach 2003–2008 wzięła udział w misji stabilizacyjnej w tym kraju, o tyle Niemcy nie udzieliły administracji George’a Busha swojego wsparcia. 22 stycznia 2003 r. kanclerz Gerhard Schröder odmówił USA zgody Niemiec, pełniących wtedy funkcję niestałego członka Rady Bezpieczeństwa ONZ, na uchwalenie przez nią rezolucji popierającej wojnę przeciwko Irakowi. Zapewnił on jednocześnie, że RFN będzie nadal dążyć do pokojowego rozwiązania konfliktu irackiego, do czego ma pełne prawo jako państwo wydające 2 mld euro rocznie na utrzymanie pokoju w świecie⁷⁰.

Gdy 30 stycznia 2003 r. przywódcy Wielkiej Brytanii, Włoch, Hiszpanii, Portugalii, Danii, Polski, Czech i Węgier podpisali wspólną deklarację, w której wyrazili pełną solidarność z polityką USA wobec Iraku (tzw. list ośmiu) – wywołało to falę oburzenia w Niemczech i we Francji oraz przyczyniło się do kontrowersji w relacjach niemiecko-polskich. Prasa francuska pisała wówczas, że Polska stała się „koniem trojańskim” USA w Europie, zaś niemieckie media używały jeszcze bardziej niewybrednych epitetów, jak: „osioł trojański” czy „najemnik Ameryki”. Najbardziej irytujący dla rządu niemieckiego był jednak fakt, że strona polska nie poinformowała go ani o inicjatywie sformułowania listu, ani o złożeniu pod nim podpisu⁷¹. Gdy 24 lutego 2003 r. Niemcy i Francja wraz

⁶⁹ Por. Military expenditure by country, in constant (2011) US \$ m., 1988–2013. SIPRI Military Expenditure Database, www.sipri.org/research/armaments/milex/milex_databases, s. 1–10. Należy pamiętać, że dane te są obciążone błędem wynikającym z przyjęcia różnych kryteriów przez poszczególne państwa oraz nieuwzględnienia innych źródeł finansowania szeroko rozumianej obronności w takich państwach jak: USA, Chiny i prawdopodobnie Rosja, a także w wielu innych krajach („ukryte” wydatki na obronność w innych aniżeli ministerstwo obrony resortach oraz agencjach państwowych).

⁷⁰ Schröder schließt Ja zur Kriegeresolution aus, „Frankfurter Allgemeine Zeitung” vom 23. Januar 2003.

⁷¹ Szerzej na ten temat por. J.J. Węc, *Pragmatische Partnerschaft. Die polnisch-deutsch-amerikanischen Beziehungen im ersten Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts, [w:] Erwachsene Nachbarschaft. Die deutsch-polnischen Beziehungen 1991–2011*, hrsg. von D. Bingen, P.O. Loew, K. Ruchniewicz und M. Zybur, Wiesbaden 2011, s. 117–118.

z Rosją i Chinami doprowadziły w Radzie Bezpieczeństwa ONZ do zablokowania amerykańskiego projektu rezolucji legitymizującej interwencję militarną w Iraku⁷², kryzys w stosunkach transatlantycznych, w tym zwłaszcza niemiecko-amerykańskich i francusko-amerykańskich, stał się faktem. Choć napięcia w relacjach francusko-amerykańskich występowały w poprzednich dekadach dość często, to jednak kryzys w stosunkach niemiecko-amerykańskich, w każdym razie kryzys na taką skalę, budził uzasadnioną konsternację.

Wprawdzie antyamerykanizm w Niemczech nie był zjawiskiem nowym⁷³, to jednak zupełnym *novum* był fakt, że tym razem antyamerykańską postawę jawnie reprezentował również rząd federalny. Już latem 2002 r., w okresie kampanii wyborczej do Bundestagu kanclerz Schröder próbował wykorzystać niechęć niemieckiego społeczeństwa do USA, w szczególności do polityki zagranicznej administracji George'a Busha. Jednak punkt krytyczny osiągnęły relacje niemiecko-amerykańskie w czasie wojny w Iraku w 2003 r. Antyamerykańska postawa rządu federalnego nie wynikała jednak wyłącznie ze sprzeciwu wobec użycia siły przez USA w Iraku, ani z odmowy udziału we wspólnej interwencji zbrojnej, lecz była również próbą odreagowania ukrytych dotąd kompleksów wobec amerykańskiego przywództwa w sojuszu transatlantycznym⁷⁴.

Jednoznaczne i bezdyskusyjne opowiedzenie się Niemiec po stronie Francji, ale przeciwko USA i Wielkiej Brytanii, stanowiło wyłom w ich dotychczasowej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa oraz wzbudzało krytykę zarówno w Stanach Zjednoczonych Ameryki, jak i w RFN. Doradca ds. bezpieczeństwa narodowego USA Condoleezza Rice już w listopadzie 2002 r. mówiła o „zatrutych stosunkach” (*poisoned relations*) pomiędzy obu państwami⁷⁵. W styczniu 2003 r. przewodnicząca CDU Angela Merkel zarzuciła kanclerzowi Schröderowi, że odmawiając USA zgody na uchwalenie wspomnianej wyżej rezolucji ONZ, dopuścił się „rażącego błędu” w polityce wobec amerykańskiego sojusznika⁷⁶. W wielu państwach europejskich, w tym także w Polsce, powstało wówczas wrażenie, że emancypacja polityczna i wojskowa Niemiec oraz Francji może doprowadzić do daleko siężnych zmian w polityce międzynarodowej, w tym do osłabienia roli NATO w Europie oraz budowy nowych sojuszy⁷⁷. Z drugiej strony trudno nie zgodzić się z poglądem, że także zdecydowany proamerykanizm polskiego rządu przyczynił się w pewnej mierze do pogorszenia relacji Polski z Niemcami i Francją w okresie konfliktu irackiego. Wypada zatem zgodzić się z poglądem, że USA były wówczas wymarzoną sojusznikiem Polski⁷⁸.

⁷² Ibidem, s. 118–119; „*Irak hat die letzte Möglichkeit versäumt*“ – *der Wortlaut des Resolutionsentwurfs*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung“ vom 25. Februar 2003 (Dokumentation).

⁷³ Jego podstawy ideowe w dużej mierze stworzyli i umocnili w tamtejszym społeczeństwie niemieccy intelektualiści, por. Ch. Sch w a b e, *Antiamerikanismus. Wandlungen eines Feinbildes*, München 2003; U. S r p, *Antiamerikanismus in Deutschland. Theoretische und empirische Analyse basierend auf dem Irakkrieg 2003*, Hamburg 2005.

⁷⁴ J. K i w e r s k a, *RFN-USA. Od wroga i lojalnego sojusznika do trudnego partnera*, [w:] *Niemcy jako problem międzynarodowy*, s. 264.

⁷⁵ Ibidem, s. 263.

⁷⁶ J. J. W ę c, *Pragmatische Partnerschaft*, s. 118.

⁷⁷ J. K r a n z, *Oczekiwanie i rzeczywistość: uwagi o współpracy polsko-niemieckiej*, Centrum Stosunków Międzynarodowych. Raporty i Analizy, 2003, nr 10, s. 10–11. Por. też S. F. S z a b o, *Na rozstaju dróg. Kryzys w stosunkach niemiecko-amerykańskich*, Warszawa 2006 (tłumaczenie z języka angielskiego).

⁷⁸ Por. J. K i w e r s k a, *Wymarzony sojusznik Polski*, „Przegląd Zachodni”, 2009, nr 3, s. 62–63; E a d e m, *Oddziaływanie czynnika amerykańskiego*, s. 1–2.

W konkluzji należy stwierdzić, że stanowisko Niemiec wobec wojny w Iraku, choć z dzisiejszej perspektywy może być ono postrzegane jako bardziej przewidujące i lepiej oceniające konsekwencje tej wojny, na dłuższą metę przyczyniło się do dalszego zacieśnienia współpracy z Francją i dość nieoczekiwanego zbliżenia obu tych państw z Rosją. Zbliżenie to stworzyło z kolei dobry polityczny klimat, a być może nawet utorowało drogę do coraz ściślejszej współpracy bilateralnej między Niemcami a Rosją w dziedzinie gospodarczej i militarnej w późniejszym okresie. Z drugiej strony spór z USA na temat Iraku pokazał również słabość Niemiec w równoważeniu potęgi amerykańskiej i w ograniczaniu jej wpływów w Europie, co zmusiło potem rząd Merkel, utworzony jesienią 2005 r., do złagodzenia antyamerykańskiego stanowiska.

II.2.2. System obrony przeciwrakietowej

Zróznicowane od początku były także stanowiska Polski i Niemiec wobec amerykańskiego projektu tarczy antyrakietowej. Gdy w styczniu 2007 r. administracja amerykańska zaproponowała Polsce i Republice Czeskiej umieszczenie na ich terytoriach stacji radarów (Czechy) oraz wyrzutni rakiet przechwytyjących (Polska), rządy obu państw podjęły wkrótce stosowne negocjacje z USA. Mimo iż przedstawiciele rządu niemieckiego początkowo nie zgłaszali większych zastrzeżeń wobec amerykańskiej propozycji, a niektórzy tamtejsi politycy warunkowo ją nawet popierali (minister obrony Franz Josef Jung), to jednak od marca 2007 r. kanclerz Angela Merkel coraz mocniej zaczęła opowiadać się za koniecznością budowy tarczy antyrakietowej dla całego NATO⁷⁹. Rosyjsko-gruzińska „wojna pięciodniowa”, do jakiej doszło w sierpniu 2008 r., w znacznej mierze przyczyniła się do przyspieszenia, a następnie szybkiego zakończenia negocjacji polsko-amerykańskich⁸⁰.

20 sierpnia 2008 r. minister spraw zagranicznych Sikorski i amerykańska sekretarz stanu Rice podpisali umowę o umieszczeniu na terytorium Polski 10 nienuklearnych antybalistycznych rakiet przechwytyjących⁸¹. Miały one stanowić część składową amerykańskiego systemu obrony antyrakietowej, a to było odbierane w Warszawie jako bardzo istotne wzmocnienie gwarancji bezpieczeństwa Polski⁸². Umowa zobowiązywała bowiem USA do obrony polskiego terytorium przed atakiem rakietami balistycznymi za pomocą całego amerykańskiego systemu obrony przeciwrakietowej (art. IX ust. 1)⁸³. W tym samym dniu podpisana została również deklaracja o współpracy strategicznej między obu państwami w dziedzinie polityczno-wojskowej, wymiany informacji oraz współpracy badawczej, technologicznej i przemysłów obronnych. Strona amerykańska potwierdziła w niej również swoje zaangażowanie w modernizację polskich sił zbrojnych⁸⁴.

⁷⁹ J.J. Węc, *Pragmatische Partnerschaft*, s. 122–123.

⁸⁰ Ibidem, s. 120.

⁸¹ Umowa między rządem Rzeczypospolitej Polskiej a rządem Stanów Zjednoczonych Ameryki dotycząca rozmieszczenia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej antybalistycznych obronnych rakiet przechwytyjących, <http://www.gp24.pl/assets/pdf/GP16847317.PDF>, s. 1–12.

⁸² Tusk o tarczy: To dobre porozumienie i warto zapłacić jego cenę, PAP, 20 sierpnia 2008 r. Por. też M. Wągrowska, *Tarcza antyrakietowa z polskiej perspektywy*, [w:] *Amerykańska tarcza antyrakietowa w Europie. Konieczność, warunki, akceptacja*, Raporty Fundacji Konrada Adenauera, Warszawa 2008, s. 39–47.

⁸³ Umowa między rządem Rzeczypospolitej Polskiej a rządem Stanów Zjednoczonych Ameryki, op.cit., s. 7–8.

⁸⁴ Zaangażowanie to miałyby polegać m.in. na umieszczeniu w Polsce jednej baterii rakiet typu Patriot oraz ustanowieniu dla niej stałego amerykańskiego garnizonu (do 2012 r.). Por. Deklaracja o współpracy strate-

Podpisanie polsko-amerykańskich porozumień wywołało ostrą krytykę Rosji oraz zaniepokojenie rządu niemieckiego. Kilka tygodni po ich podpisaniu rosyjski premier Putin oświadczył nawet, że gdy tylko amerykańska broń, będąca częścią tarczy antyrakietowej, pojawi się na polskim terytorium, Rosja wyceluje w Polskę swoje rakiety⁸⁵. Przedstawiciele niemieckiego rządu podkreślali natomiast, że współpraca USA jedynie z wybranymi sojusznikami może wpłynąć negatywnie na spójność NATO oraz doprowadzić do pogorszenia bezpieczeństwa tych jego członków, którzy pozostaną poza zasięgiem działania tarczy antyrakietowej⁸⁶. Obawy przedstawicieli niemieckiego rządu złagodziły w pewnym sensie decyzje podjęte podczas posiedzenia na szczycie Rady Ministerialnej NATO 2–4 kwietnia 2008 r. w Bukareszcie, zgodnie z którymi tarcza antyrakietowa w Polsce i Czechach miałyby stanowić w przyszłości element składowy systemu obronnego NATO⁸⁷.

Spór polsko-niemiecki na temat tarczy antyrakietowej rozstrzygnięty został dość nieoczekiwanie w Waszyngtonie. 17 września 2009 r. nowy amerykański prezydent Barack Obama ogłosił rezygnację z planów budowy systemu obrony przeciwrakietowej, zdolnego do przechwytywania wszystkich kategorii rakiet balistycznych, na rzecz tańszej technologii antyrakietowej. Propozycja Obamy zakładała m.in. rozmieszczenie na terytorium Polski amerykańskich rakiet przechwytyjących bazowania naziemnego typu SM-3, nad którymi prace znajdowały się wszelako dopiero we wstępnej fazie⁸⁸. Ich przeznaczeniem miała być obrona Europy Środkowej i Północnej przed atakiem rakiet krótkiego i średniego zasięgu (do 5 500 km). Jednak rola Polski w nowym projekcie amerykańskim była zdecydowanie mniejsza aniżeli w projekcie administracji Busha. Mimo to polski rząd przyjął nową amerykańską propozycję. 3 lipca 2010 r. wiceminister spraw zagranicznych Jacek Najder i ambasador USA w Polsce Lee Feinstein podpisali w Krakowie aneks do umowy z 20 sierpnia 2008 r., przewidujący m.in. rozmieszczenie w Redzikowie k. Słupska w 2018 r., w trzecim etapie budowy nowego systemu, naziemnych rakiet przechwytyjących SM-3. W Polsce miał też zostać umieszczony radar naprowadzający. Ponadto USA zobowiązały się do rotacyjnego stacjonowania na terytorium Polski jednej baterii rakiet typu Patriot⁸⁹.

gicznej pomiędzy Polska a USA, http://wiadomosci.gazeta.pl/Wiadomosci/1,80708,5608822,Deklaracja_ws_wspolpracy_strategicznej_miedzy_Polska.html, s. 1–2. Umieszczenie 1 amerykańskiej baterii rakiet Patriot miało być – zgodnie z polskimi życzeniami – amerykańską rekompensatą za instalację w Polsce 10 wyrzutni antyrakiet. Baterię tę zamierzano przesunąć do Polski z Niemiec i miała się ona składać z 4 wyrzutni starszego typu PAC-2 (każda po 4 pociski) oraz 2 najnowocześniejszych wyrzutni typu PAC-3 (po 16 pocisków), por. *Rosja bije w tarczę*, „Gazeta Wyborcza” z 16 sierpnia 2008 r.

⁸⁵ Rosja wyceluje w nas rakiety, PAP, 12 września 2008 r.; Putin: Wycelujemy w Polskę, <http://www.rp.pl/artykul/189849.html>, s. 1. Por. też Th. Kunze, H. Bonet, *Rosyjskie reakcje na planowane w Europie Wschodniej bazy wojskowe*, [w:] *Amerykańska tarcza antyrakietowa w Europie...*, s. 57–66.

⁸⁶ J.J. Węc, *Pragmatische Partnerschaft*, s. 122–124.

⁸⁷ Bucharest Summit Declaration, NATO Press Releases, 3 April 2008, <http://www.nato.int/docu/pr/2008/s.1-2>.

⁸⁸ Miałyby to być rakiety średniego zasięgu od dawna wykorzystywane w wersji morskiej, a nie, jak przewidywała strategia ogłoszona przez Busha, rakiety dalekiego zasięgu.

⁸⁹ Zgodnie z nową koncepcją administracji Obamy tarcza winna się składać z wyrzutni Patriot, Thaad i SM-3, które byłyby rozmieszczane wraz ze wzrostem zagrożenia ze strony Iranu. Nowa strategia budowy systemu obrony przeciwrakietowej miała obejmować cztery etapy: po pierwsze, od 2011 r. należałoby rozpocząć rozmieszczanie rakiet przechwytyjących SM-3 na okrętach wojennych wyposażonych w zaawansowane systemy radarowe Aegis (stacjonujących np. we wschodniej części Morza Śródziemnego); po drugie, od 2015 r. rakiety SM-3 winny być także stacjonowane na lądzie; po trzecie, od 2018 r. należałoby zacząć rozmieszczanie

Kilka miesięcy później podczas posiedzenia Rady Ministerialnej NATO w składzie szefów państw lub rządów w dniach 19–20 listopada 2010 r. w Lizbonie przyjęto projekt budowy systemu obrony przeciwrakietowej dla całego Paktu Północnoatlantyckiego. Nowy projekt zakładał rozlokowanie „ograniczonej liczby” amerykańskich głowic przechwytyjących i radarów w zaplanowanych do tej pory miejscach oraz połączenie ich z systemem obrony przeciwrakietowej NATO, co winno zapewnić bezpieczeństwo wszystkim 28 państwom członkowskim tej organizacji⁹⁰. Natomiast podczas posiedzenia Rady Ministerialnej na szczepku szefów państw lub rządów w dniach 20–21 maja 2012 r. w Chicago ogłoszono zakończenie pierwszego z czterech etapów budowy systemu obrony antyrakietowej, czyli rozmieszczenie na amerykańskich okrętach wojennych, stacjonujących na Morzu Śródziemnym, morskich systemów antybalistycznych Aegis, opartych na raketach SM-3. Mają one działać w koordynacji z centrum dowodzenia wyposażonym w mobilne radary typu AN/TPY-2, a znajdującym się w amerykańskiej bazie lotniczej w Ramstein (RFN). Potwierdzono również, że w drugim etapie budowy tegoż systemu antyrakietowego dojdzie do rozmieszczenia lądowej wersji systemu Aegis w Rumunii w 2015 r., zaś w etapie trzecim w Polsce w 2018 r. W marcu 2013 r. USA zrezygnowały jednak z czwartego etapu budowy systemu obrony antyrakietowej, przewidującego zainstalowanie w 2020 r. w Polsce raket międzykontynentalnych typu SM-3 IIB⁹¹.

II.2.3. Wojna na Ukrainie

Wojna na Ukrainie w dużej mierze zweryfikowała dotychczasowe opinie na temat roli i znaczenia Unii Europejskiej i NATO w architekturze europejskiego bezpieczeństwa. Zarówno Unia, jak i NATO okazały się w zasadzie bezsilne wobec imperialnej polityki Rosji w stosunku do Ukrainy i innych państw Europy Wschodniej. Gdy Rosja naruszyła istniejący dotąd porządek międzynarodowy w Europie Wschodniej, dokonując najpierw aneksji Krymu, a następnie inspirując oraz wspierając militarnie i finansowo tzw. separatystów we wschodniej Ukrainie, tudzież wysyłając tam swoje oddziały wojskowe⁹², ani Unia Europejska, ani USA nie były w stanie na to skutecznie zareagować. Zarówno presja polityczna, jak i sankcje ekonomiczne okazały się mało efektywne, ponieważ Zachód miał spore trudności z wypracowaniem jednolitego i spójnego stanowiska wobec Rosji.

Interpretacja wydarzeń na Ukrainie różniła także rządy Polski i Niemiec. Polska traktowała konflikt ukraiński jako następstwo imperialnej polityki Rosji, zmierzającej do ustanowienia Unii Eurazjatyckiej. Unia taka miałaby być trampoliną do ponownego

udoskonalonej wersji SM-3, obecnie znajdującej się wciąż w fazie rozwojowej; po czwarte, od 2020 r. winna się pojawić najbardziej rozwinięta wersja tych rakiet – SM-3 IIB. Byłyby one nawet zdolne do przechwytywania rakiet międzykontynentalnych zagrażających terytorium USA. W ramach tej nowej strategii rakiety SM-3 zainstalowane miały zostać w 2015 r. w Rumunii, zaś w 2018 r. w Polsce, por. R. Zięba, *Polityka zagraniczna Polski w strefie euroatlantyckiej*, Warszawa 2013, s. 128–129. Nowa strategia budowy systemu obrony przeciwrakietowej przez USA, 19 września 2009 r., www.stosunkimiedzynarodowe.info/artukul483, s. 1–2. Rakiety SM-3 zamiast tarczy – umowa z USA zmieniona, PAP, 3 lipca 2010 r.

⁹⁰ Szerzej na ten temat oraz uchwalonej także wówczas nowej koncepcji strategicznej NATO, por. *Szczyt NATO w Lizbonie*, <http://www.msz.gov.pl/Szczyt,NATO,w,Lizbonie,39515.html>, s. 1.

⁹¹ Szerzej na ten temat por. R. Zięba, *Polityka zagraniczna*, s. 66–67.

⁹² W. Rodkiewicz, J. Rogoża, A. Wierzbowska-Miazga, *Rosyjska polityka wobec Ukrainy: lokalne działania, globalne cele*, Analizy OSW, 20 sierpnia 2014 r., s. 1–3.

odgrywania przez Rosję roli globalnego mocarstwa. Podobne opinie wyrażali przedstawiciele administracji amerykańskiej, były doradca prezydenta USA ds. bezpieczeństwa Zbigniew Brzeziński, czy też eksperci *Atlantic Council* (Mark Seip)⁹³. Również były sekretarz generalny NATO Anders Fogh Rasmussen traktował agresję Rosji na Ukrainę jako część wielkiego planu Putina, którego celem jest „przywrócenie silnych wpływów Rosji w jej sąsiedztwie”⁹⁴.

Niemcy zareagowały na wydarzenia na Ukrainie ambiwalentnie. 17 grudnia 2013 r. nowy minister spraw zagranicznych RFN Steinmeier krytycznie ocenił działania Rosji mające na celu wywieranie nacisku na władze ukraińskie w sprawie niepodpisywania układu stowarzyszeniowego z Unią Europejską, ale z drugiej strony zakwestionował on także politykę Unii wobec Ukrainy, zarzucając jej ignorowanie „bardzo silnej zależności” Ukrainy od Rosji⁹⁵. O wiele bardziej aktywna była natomiast reakcja polskiego rządu. Na przełomie stycznia i lutego 2014 r. polski premier Tusk przeprowadził intensywnie konsultacje w sprawie ustalenia wspólnego stanowiska Unii Europejskiej wobec konfliktu ukraińskiego. W ciągu kilku dni spotkał się z przewodniczącymi Komisji Europejskiej i Parlamentu Europejskiego, prezydentem Francji, kanclerz Niemiec, a także premierami Wielkiej Brytanii, Szwecji, Finlandii, Czech, Słowacji, Węgier, Litwy, Łotwy i Estonii⁹⁶.

Gdy w lutym 2014 r. wydarzenia na Ukrainie uległy dramatycznemu zaostreniu, ministrowie spraw zagranicznych Polski i RFN postanowili wykorzystać Trójkąt Weimarski do mediacji pomiędzy ukraińskim prezydentem Wiktorem Janukowyczem a opozycją okupującą Majdan Niepodległości w Kijowie⁹⁷. 21 lutego 2014 r. ministrowie spraw zagranicznych Polski, Niemiec i Francji (z udziałem przedstawiciela Rosji) doprowadzili do uzgodnienia porozumienia między stronami konfliktu, potwierdzając, jak się wtedy wydawało, skuteczność Unii Europejskiej, jak i samego Trójkąta Weimarskiego w rozwiązywaniu kryzysów regionalnych⁹⁸. Gdy w dniu następnym Janukowycz opuścił swój urząd i uciekł z kraju, zaniechano realizacji z trudem osiągniętego kompromisu. Kiedy wkrótce potem Rada Najwyższa Ukrainy wybrała nowy rząd, na czele którego stanął premier Arsenij Jaceniuk, odpowiedzią Rosji była aneksja Krymu, którą ostro potępiły nowe władze Ukrainy oraz państwa zachodnie⁹⁹.

Z uwagi na swoje powiązania gospodarcze i militarne z Rosją¹⁰⁰ rząd RFN początkowo sprzeciwiał się jednak nałożeniu przez Zachód sankcji na Rosję. W ten sposób

⁹³ P. Henzel, *Powrócił spór o strefy wpływów. „Rosja po raz kolejny jest wyraźnym zagrożeniem u bram NATO”*, 30 października 2014 r., wiadomości.onet.pl, s. 1–3.

⁹⁴ Ibidem, s. 2–3.

⁹⁵ L. Fix, A. Gawrich, *Niemiecka polityka zagraniczna a rewolucja na Ukrainie*, „Biuletyn Niemiecki”, nr 46, 30 kwietnia 2014 r., s. 2–3.

⁹⁶ G. Gromadzki, *Polska wobec kryzysu ukraińskiego*, „Biuletyn Niemiecki”, nr 46, 30 kwietnia 2014 r., s. 6.

⁹⁷ Zwany odtąd także Euromajdanem ze względu na protest przeciw odmowie podpisania przez rząd ukraiński umowy stowarzyszeniowej z Unią Europejską.

⁹⁸ L. Fix, A. Gawrich, op.cit., s. 3.

⁹⁹ R. Zięba, *Międzynarodowe implikacje kryzysu ukraińskiego*, „Stosunki Międzynarodowe – International Relations”, 2014, nr 2, s. 18–19.

¹⁰⁰ Jednym z przykładów współpracy militarnej jest działalność firmy Rheinmetall w Rosji. Firma ta, zajmująca się produkcją na potrzeby przemysłu obronnego, podpisała w 2011 r. kontrakt o wartości 140 mln dolarów, w ramach którego wybudowała w Rosji wojskowe centrum szkoleniowe, gdzie szkolono rocznie ok. 30 tys. żołnierzy. Ponadto inne niemieckie firmy wspierały i szkoliły rosyjskie siły zbrojne nawet w okresie inwazji

stawał się on coraz wyraźniej zakładnikiem swojej dotychczasowej strategii wobec Rosji, polegającej na prymacie geoekonomii w polityce zagranicznej, rozumianym jako zdolność wykorzystywania przez Niemcy instrumentów ekonomicznych do osiągnięcia celów geopolitycznych zgodnie z koncepcją Carlo Jeana¹⁰¹. Dopiero aneksja Krymu w marcu 2014 r. skłoniła Niemcy do zaostrenia stanowiska. Rząd niemiecki poparł wówczas zawieszenie udziału Rosji w Grupie G8 (mimo sprzeciwu Steinmeiera) oraz nałożenie przez Unię Europejską pierwszy, choć niezbyt dotkliwych, sankcji na polityków rosyjskich odpowiedzialnych za działania zagrażające integralności terytorialnej Ukrainy¹⁰². Wszelako w debacie politycznej w Niemczech nie brakowało głosów krytycznie oceniających zgodę rządu Merkel na wprowadzenie sankcji antyrosyjskich. Byli kanclerze Helmut Schmidt i Gerhard Schröder, ale także były minister spraw zagranicznych Hans-Dietrich Genscher, wskazywali na potrzebę zrozumienia Rosji w konflikcie z Ukrainą. Kilka miesięcy później przewodniczący Komisji ds. Stosunków Gospodarczych z Europą Wschodnią (*Ost-Ausschuss der Deutschen Wirtschaft*), Eckhard Cordes, również bardzo krytycznie ocenił sankcje nałożone przez Unię Europejską na Rosję, podkreślając, że wynikające z nich rosyjskie retorsje wobec Unii objęły niemieckie firmy, które w samym tylko 2013 r. wyeksportowały do Rosji towary o wartości przekraczającej 570 mln euro¹⁰³.

Gdy 1 kwietnia 2014 r. Sikorski oświadczył, że byłby zadowolony, gdyby dwie brygady NATO, liczące ok. 10 tys. żołnierzy, mogły stacjonować w Polsce, napotkał stanowczy opór rządu niemieckiego¹⁰⁴. Przedstawiciele rządu federalnego, w szczególności minister spraw zagranicznych Steinmeier, sprzeciwiali się także polskim propozycjom rozmieszczenia na terytorium Polski amerykańskich baz wojskowych¹⁰⁵. Argumentowali oni, że

Rosji na Krym w marcu 2014 r. W tym kontekście amerykańscy eksperci zwracali również uwagę na postęp w działaniach rosyjskich sił specjalnych, jaki dokonał się od czasu agresji Rosji na Gruzję w 2008 r. Podczas inwazji na Krymie, Rosja wykorzystwała bowiem na tyle zaawansowaną technologię i zabezpieczenia, że nawet amerykański wywiad był tą inwazją zaskoczony, por. *Niemcy pomogli Rosjanom zrewolucjonizować armię? Oburzenie w USA*, 23 kwietnia 2014 r., wiadomości. onet.pl, s. 1–2.

¹⁰¹ Według włoskiego badacza Carlo Jeana geoekonomia nie oznacza przeciwieństwa geopolityki, lecz jest teorią stosowania instrumentów ekonomicznych do osiągnięcia celów geopolitycznych. W tym sensie geopolityczna logika działania Niemiec wymagała zatem zdobywania przewag konkurencyjnych w międzynarodowym podziale pracy, a w ślad za tym nowych rynków zbytu. Szerzej na temat koncepcji Jeana, por. C. Jean, *Geopolityka*, Wrocław 2003, s. 235. Amerykański ekonomista i historyk Edward Luttwak traktuje natomiast geoekonomię jako przeciwieństwo geopolityki. Zdaniem Luttwaka w geoekonomii podstawowym atrybutem państwa jest jego siła gospodarcza oraz efektywność ekonomiczna, oparta na postępie, innowacji i wzroście, zaś w geopolityce o potęgę państwa decyduje głównie potencjał militarny. W związku z tym w epoce broni atomowej znaczenie geoekonomii jest nawet większe aniżeli rola geopolityki. Szerzej na temat koncepcji Luttwaka, por. E. Luttwak, *Turbokapitalizm. Zwycięscy i przegrani światowej gospodarki*, Wrocław 2000, s. 154. Na temat Niemiec jako geohandlowego mocarstwa, por. M. A. Cichocki, *Zmiana niemieckiego paradygmatu w Europie*, „Analizy Natolińskie”, 2012, nr 2, s. 1–8.

¹⁰² Kolejne, zaostrene sankcje Unii Europejskiej i USA zostały nałożone na Rosję dopiero wskutek dalszych agresywnych działań jej władz wobec wschodniej Ukrainy. Szerzej na ten temat por. R. Zięba, *Międzynarodowe implikacje*, s. 19; S. Koziej, P. Pietrzak, *Szczyt NATO w Walii: uwarunkowania, rezultaty, wnioski dla Polski*, „Bezpieczeństwo Narodowe”, 2014, nr 31, s. 17.

¹⁰³ Statement des Ost-Ausschusses Vorsitzenden Eckhard Cordes zu den Wirtschaftssanktionen Russlands, Ost-Ausschuss der Deutschen Wirtschaft, 7. August 2014, <http://www.ost-ausschuss.de/node/710>, s. 1.

¹⁰⁴ L. Fix, A. Gawrich, op.cit., s. 4.

¹⁰⁵ Ibidem. *Berlin zastania się układem NATO-Rosja. Moskwa łamie go od dawna*, 21 sierpnia 2014 r., www.tvn24.wiadomości, s. 1.

zabrania tego Akt stanowiący o wzajemnych stosunkach, współpracy i bezpieczeństwie NATO-Rosja, podpisany 27 maja 1997 r. w Paryżu¹⁰⁶. Jednak pomijano przy tej okazji fakt, że to porozumienie polityczne było już wielokrotnie przecież przez Rosję naruszane, o czym świadczyła m.in. jej agresja na Gruzję w sierpniu 2008 r. oraz aneksja Krymu w marcu 2014 r., a następnie aktywne wspieranie separatystów, zaś od sierpnia 2014 r. bezpośrednie i zorganizowane zaangażowanie militarne we wschodniej Ukrainie¹⁰⁷. Z drugiej strony rząd niemiecki sam przyznawał, że nie jest obecnie w stanie wypełnić swoich zobowiązań wobec NATO, w tym także tych ostatnich, powziętych w Newport¹⁰⁸, a dotyczących ustanowienia Sił Natychmiastowego Reagowania przy Wielonarodowym Korpusie Północno-Wschodnim w Szczecinie¹⁰⁹.

Ta dwuznaczna polityka rządu niemieckiego wobec Rosji, oparta na prymacie geoeconomii w polityce zagranicznej, ułatwiała w dużej mierze stosowanie przez Putina wyrafinowanej taktyki w działaniach dyplomatycznych wobec całej Unii Europejskiej. Taktyka ta polegała na próbach dzielenia sojuszników wewnątrz Unii, co uwidoczniło się zwłaszcza w wykluczeniu Polski jako mediatora w konflikcie ukraińskim. Jej wyrazem były także częste wizyty emisariuszy Putina w Berlinie w latach 2013–2014. Wielokrotnie proponowali oni tamtejszym politykom, zaangażowanym dotąd w dialog niemiecko-rosyjski, podjęcie dwustronnych negocjacji pomiędzy rządami obu państw w sprawie zaprowadzenia pokoju na Ukrainie¹¹⁰. W tym samym czasie wojska rosyjskie, łamiąc prawo międzynarodowe, kontynuowały agresję przeciw ukraińskim siłom zbrojnym.

¹⁰⁶ W Akcie NATO-Rosja sojusz zobowiązał się do nierozmieszczania na terytoriach nowo przyjętych państw stałych „znaczących sił bojowych”. Porozumienie nie zawiera jednak definicji takich sił, określającej ich wielkość czy też wyposażenie. Analizowany *passus* brzmi: „NATO potwierdza, że w obecnych i przewidywalnych warunkach bezpieczeństwa Sojusz będzie realizować swoją obronę kolektywną oraz inne zadania poprzez zapewnienie koniecznych interoperacyjności, integracji i zdolności wzmocnienia, a nie drogą dodatkowego stałego rozmieszczenia znaczących sił bojowych. Zgodnie z tym, będzie on polegał na adekwatnej infrastrukturze wspólnie do wyżej wymienionych zadań”, por. Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security between NATO and the Russian Federation signed in Paris, France, 27 May 1997, s. 10. Por. też P. Henzel, *Kontrowersje wokół Aktu NATO-Rosja z 1997 r.*, „Trudno mówić, że NATO łamie to porozumienie”. Wywiad P. Henzela z M. Terlikowskim (PISM), 8 grudnia 2014 r., onet.wiadomości.pl, s. 1.

¹⁰⁷ Minister obrony RFN Ursula von der Leyen podkreślała, że NATO nie wypowie Aktu z 27 maja 1997 r., ponieważ może on w przyszłości stanowić potencjalną platformę do utrzymywania dialogu pomiędzy obustronami.

¹⁰⁸ Marodes Material: Bundeswehr erfüllt NATO-Anforderungen derzeit nicht, 27. September 2014, <http://www.spiegel.de/politik/ausland/bundeswehr-erfuellt-nato-anforderungen-laut-spiegel-derzeit-nicht-a-994079.html>, s. 1–2. „Spiegel”: NATO może nie wywiązać się z gwarancji dla Polski, PAP, 28 września 2014 r. Minister obrony Niemiec: Berlin nie może wykonać zobowiązań wobec NATO, 27 września 2014 r., wiadomości.onet.pl, s. 1.

¹⁰⁹ Podczas posiedzenia Rady Ministerialnej NATO w składzie szefów państw lub rządów w Newport w dniach 4–5 września 2014 r. przy Wielonarodowym Korpusie Północno-Wschodnim w Szczecinie postanowiono utworzyć tzw. Siły Natychmiastowego Reagowania (*Very High Readiness Joint Task Force*). Miały one zostać ustanowione w 2015 r. oraz osiągać gotowość operacyjną w ciągu kilku dni. Siły Natychmiastowego Reagowania, zwane „szpicą” NATO, miały być częścią składową Sił Odpowiedzi NATO (*NATO Response Force*). Zwierzchnictwo nad nimi oraz kierowanie operacjami sojuszniczymi na wschodniej flance NATO miało sprawować Dowództwo Wielonarodowego Korpusu Północno-Wschodniego, por. S. Koziej, P. Pietrzak, op.cit., s. 21–22.

¹¹⁰ Jak donosiły dobrze zorientowane w niemieckich elitach rządowo-parlamentarnych źródła prasowe, jedna z takich wizyt miała miejsce na początku września 2014 r. Przebywający wówczas w Berlinie z poufną misją sondażową doradca rosyjskiego wicepremiera Siergieja Iwanowa (generała FSB, byłego ministra obrony, jednego z architektów agresji na Ukrainę oraz zaufanego współpracownika Putina) wprost zadeklarował swoim niemieckim rozmówcom, że Putin byłby gotów przystąpić do dwustronnych negocjacji z kanclerz Merkel na

Gdy we wrześniu 2014 r. rosyjski minister spraw zagranicznych Siergiej Ławrow oświadczył, że akcesja do NATO aspirujących do tego państw – Macedonii, Czarnogóry oraz Bośni i Hercegowiny byłaby prowokacją wobec Rosji, w Berlinie chyba najpóźniej właśnie wówczas zdano sobie sprawę z faktu, że celem Putina jest nie tylko rozszerzenie wpływów Rosji na państwa postradzieckie, ale nawet na kraje bałkańskie¹¹¹. Potwierdzała to również analiza niemieckiego ministerstwa spraw zagranicznych, której fragmenty w listopadzie 2014 r. opublikował „Der Spiegel”. Informował on, że w Berlinie panują „bezsilność, stan pogotowia i bezradność”, których przyczyną jest nie tylko próba zablokowania przez Rosję akcesji do NATO wspomnianych wyżej państw, lecz także niedopuszczenie do przyjęcia Serbii, Macedonii, Czarnogóry, Bośni i Hercegowiny, Albanii i Kosowa do Unii Europejskiej. Dla niemieckiego rządu oznaczało to, że Rosja w ciągu 2014 r. zmieniła się „z trudnego partnera w przeciwnika” Niemiec¹¹².

Na nic zdały się także wszystkie dotychczasowe próby zażegnania konfliktu. Ani inicjatywy podejmowane przez tzw. grupę kontaktową złożoną z przedstawicieli OBWE, Ukrainy, Rosji i separatystów, ani wysiłki dyplomatyczne prowadzone od lata 2014 r. przez tzw. grupę normandzką (Ukraina, Rosja, Francja, Niemcy) nie przyniosły oczekiwanego przełomu. Pierwsze porozumienie o zawieszeniu broni, podpisane 5 września 2014 r. z inicjatywy ukraińskiego prezydenta Petro Poroszenki w obecności trzech unijnych komisarzy w Mińsku oraz uzupełniające je mińskie memorandum z 19 września tegoż roku, ale także dwa porozumienia zawarte 12 lutego 2015 r. z inicjatywy kanclerz Merkel i francuskiego prezydenta François Hollande’a również w stolicy Białorusi – przyniosły jedynie kruchy rozejm, zamiast trwałego pokoju.

Porozumienia z 12 lutego 2015 r., czyli podpisane przez członków grupy kontaktowej zestaw działań w sprawie realizacji porozumień mińskich oraz przyjęta przez grupę normandzką deklaracja polityczna na rzecz implementacji tychże porozumień – stanowiły w zasadzie ustępstwo wobec Rosji, choć przynosiły także pewne korzyści Ukrainie. 13-punktowy zestaw działań przewidywał m.in. zawieszenie broni od 15 lutego 2015 r., wycofanie ciężkiego uzbrojenia, a także ustanowienie dwóch linii rozgraniczenia frontu i strefy buforowej. Zobowiązywał on również Ukrainę do przeprowadzenia zmian ustrojowych poprzez uchwalenie nowej konstytucji do końca 2015 r. Zmiany te miałyby objąć m.in. decentralizację państwa oraz nadanie specjalnego statusu kontrolowanym przez separatystów częściom obwodów donieckiego i ługańskiego, w tym m.in. prawo

temat pokoju na Ukrainie. Propozycje te zostały jednak odrzucone przez stronę niemiecką, por. B. T. Wieliński, *Wysłannicy Kremla próbują przekonać Niemców, by się dogadali z Putinem*, „Gazeta Wyborcza”, 16 września 2014 r. http://wyborcza.pl/1,76842,16649646,Wyslannicy_Kremla_probuja_przekonac_Niemcow_by_sie.html,s.1-2. Por. też M. Czech, *Merkel ma dość gry Kremla*, 13 stycznia 2015 r., http://wyborcza.pl/1,75477,17250101,Angela_Merkel_ma_dosc_obludnej_gry_Kremla.htmls.,s.1-2.

¹¹¹ Ławrow: rozszerzenie NATO o kraje bałkańskie byłoby prowokacją, 29 września 2014 r., wiadomości.onet.pl, s. 1.

¹¹² Russische Machtpolitik: Putins Balkan-Strategie alarmiert die Bundesregierung, 17. November 2014, <http://www.spiegel.de/politik/ausland/putin-russland-vergroessert-einfluss-in-serbien-und-bosnien-herzegowina-a-1003180.html,s.1-2>. „Wiązanie” Serbii, presja na słabe ogniwa UE... Rosja chce zatrzymać rozszerzenie Unii na Bałkanach, PAP, 16 listopada 2014 r., #s. 1. Zdaniem Elmara Broka, przewodniczącego Komisji Spraw Zagranicznych Parlamentu Europejskiego, celem „Putina jest wywarcie tak silnego nacisku na kraje bałkańskie, że albo zrezygnują z członkostwa w UE, albo też staną się w UE reprezentantami rosyjskich interesów”, por. ibidem, s. 2.

do tworzenia własnych oddziałów porządkowych, prawo do językowego samookreślenia, udział władz lokalnych w wyborze sędziów i prokuratorów, a także prawo do współpracy transgranicznej z Rosją. Od spełnienia przez władze ukraińskie wszystkich postulatów ustrojowych uzależniono przekazanie Ukrainie pełnej kontroli nad opanowaną przez separatystów częścią granicy rosyjsko-ukraińskiej (493 km). Deklaracja grupy normandzkiej zawierała natomiast zobowiązania polityczne sygnatariuszy m.in. do poszanowania suwerenności i integralności terytorialnej Ukrainy, monitorowania sposobu realizacji porozumień mińskich, a także konsultowania przez przedstawicieli Unii Europejskiej, Ukrainy i Rosji negatywnych dla tej ostatniej następstw wynikających z umowy stowarzyszeniowej Ukrainy z Unią¹¹³.

O ile postanowienia dotyczące zmian ustrojowych na Ukrainie dawały Rosji i separatystom instrument do dalszego ingerowania w rozwój wydarzeń wewnętrznych w tym państwie, o tyle Ukraina uniknęła zobowiązań do federalizacji kraju, których niemal od początku konfliktu domagały się władze rosyjskie, a także zgody na przyznanie całości obwodów donieckiego i ługańskiego szerokiej autonomii, zagwarantowanej w ich własnych konstytucjach lub wspólnej konstytucji. Mimo to analizowane porozumienia nie określiły precyzyjnie wielu spraw, w tym przede wszystkim kwestii odzyskania przez Ukrainę kontroli nad opanowanym przez separatystów odcinkiem granicy z Rosją, a to źle rokowało dalszemu rozwojowi zdarzeń w konflikcie ukraińskim¹¹⁴.

W konkluzji należy stwierdzić, że polityka Niemiec wobec Rosji w okresie konfliktu ukraińskiego była w dużej mierze wypadkową powiązań gospodarczych, a częściowo także militarnych między obu państwami. Ponadto opierała się ona na założeniu, że stosunki Niemiec z pozostałymi państwami postradzieckimi winny być jedynie funkcją ich relacji z Rosją. Obydwie przesłanki ułatwiały *volens volens* stosowanie przez Rosję wyrafinowanej taktyki w działaniach dyplomatycznych wobec całej Unii Europejskiej, polegającej na próbach dzielenia jej państw członkowskich, ale przede wszystkim ośmielały reżim Putina do realizacji imperialnej polityki. W polityce Polski wobec Rosji – inaczej niż w przypadku RFN – dominował wprawdzie prymat geopolityki nad geoekonomią, ale rząd polski nie dysponował, i nadal nie dysponuje, żadną spójną i długofalową koncepcją ułożenia własnych relacji z Kremlem, co w znacznej mierze ogranicza również jego możliwości w zakresie realizacji interesów wobec całego regionu postsowieckiego.

¹¹³ Porozumienie mińskie. Treść deklaracji wspierającej (dokumentacja), PAP, 12 lutego 2015 r., s. 1. L. A n a n n i k o w a, *Oto porozumienie z Mińska punkt po punkcie*, 12 lutego 2015 r., wyborcza.pl, s. 1–3. Analizę obu porozumień, por. S. K a r d a ś, W. K o n o ń c z u k, *Mińsk 2 – kruchy rozejm zamiast trwałego pokoju*, Analizy OSW, 12 lutego 2015 r., s. 1–3; B. G ó r a l c z y k, *Mińskie (nie)porozumienia*, 17 lutego 2015 r., <http://www.instytut.obywatelski.pl/23190/komentarze/minskie-nieporozumienia>, s. 1–3. Pierwsze porozumienie mińskie z 5 września 2014 r. przewidywało m.in. zawieszenie broni; wycofanie wszystkich obcych sił zbrojnych i sprzętu wojskowego; utworzenie dwóch stref buforowych (jednej 30-kilometrowej oddzielającej strony konfliktu, drugiej – wzdłuż granicy ukraińsko-rosyjskiej, która winna być monitorowana przez KBWE); przeprowadzenie na Ukrainie reformy „decentralizacyjnej” i nadanie niektórym obszarom obwodów donieckiego i ługańskiego „specjalnego” statusu, a także doprowadzenie do wyborów lokalnych w Donbasie zgodnie z prawem ukraińskim, por. M. M e n k i s z a k, W. K a n o ń c z u k, *Rosja torpeduje porozumienia mińskie w sprawie Donbasu*, Analizy OSW, 4 lutego 2015 r., s. 1–2.

¹¹⁴ S. K a r d a ś, W. K o n o ń c z u k, op.cit., s. 3–6.

Wnioski

Analiza potwierdza przyjętą we wstępie hipotezę badawczą, że zarówno polsko-niemieckie stosunki bilateralne, jak i ich wymiar europejski (Unia Europejska) oraz transatlantycki (NATO) wypadają zasadniczo pozytywnie. Z drugiej zaś strony w obu wspomnianych obszarach występowały potencjalne, a nawet realne pola konfliktów, spowodowane różnicami w interesach narodowych obu państw, odmiennymi priorytetami politycznymi czy też przeciwstawną interpretacją wydarzeń historycznych.

Analiza prowadzi do wniosku, że w ciągu ostatnich kilkunastu lat Polska z powodzeniem wypełniała równocześnie rolę bliskiego sojusznika USA, państwa osłabiającego mocarstwowe aspiracje Rosji oraz pragmatycznego i zaangażowanego uczestnika procesu integracji europejskiej. Natomiast Niemcy w tym samym okresie były jednocześnie krytycznym sojusznikiem USA, globalnym graczem w relacjach gospodarczych z otoczeniem międzynarodowym, bezkrytycznym partnerem Rosji, a w wyniku kryzysu w strefie euro wyrosły nawet na samodzielnego lidera Unii Europejskiej.

Analiza wykazała także, że w wielu sprawach dotyczących Unii Europejskiej (partnerstwo wschodnie, wspólna polityka energetyczna, bezpieczeństwo energetyczne) stanowiska Niemiec i Polski były, i są nadal, wypadkową relacji obu tych państw z Rosją. Również stanowisko Polski i Niemiec wobec agresji Rosji na Ukrainę, która to agresja była spowodowana w znacznej mierze dążeniem władz ukraińskich do zacieśnienia współpracy z Unią Europejską, było następstwem ich relacji z Rosją. Z kolei odmienne podejście Polski i RFN do stosunków z USA skutkowało różnicami poglądów rządów obu krajów we współpracy transatlantyckiej (wojna w Iraku, tarcza antyrakietowa).

Stanowisko Niemiec wobec wojny w Iraku w 2003 r. przyczyniło się do dalszego zacieśnienia współpracy z Francją i dość nieoczekiwanego zbliżenia obu tych państw z Rosją, a to ostatnie stworzyło dobry polityczny klimat, a być może nawet uutorowało drogę, do ściślejszej współpracy bilateralnej między Niemcami a Rosją w dziedzinie gospodarczej oraz militarnej. Emancypacja polityczna, gospodarcza i wojskowa Niemiec oraz Francji nie doprowadziła jednak ani do osłabienia roli NATO w Europie, ani też do budowy nowych sojuszy.

Strategia Niemiec wobec Rosji, polegająca na prymacie geoekonomii w polityce zagranicznej, ułatwiła jednak w znacznej mierze reżimowi Putina (choć z punktu widzenia RFN było to zapewne niezamierzone) realizację imperialnej polityki, której ostatecznym celem miał być powrót Kremla do odgrywania roli mocarstwa globalnego, nawet za cenę zburzenia ukształtowanego po zakończeniu zimnej wojny ładu pokojowego w Europie i na świecie. Mimo to niemiecka racja stanu w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa polegała, i nadal polega, na pogłębianiu związków z Zachodem (*Westbindung*), a także na odgrywaniu roli regionalnego mocarstwa w Europie. Z kolei we współpracy handlowej i gospodarczej z otoczeniem międzynarodowym Niemcy próbowały realizować już globalne interesy, wykorzystując do tego celu zarówno Unię Europejską (Werner Abelshauser, Marek A. Cichocki¹¹⁵), jak i kooperację m.in. z takimi państwami, jak autorytarna Rosja czy komunistyczne Chiny.

¹¹⁵ W. Abelshauser, *Deutschland, Europa und die Welt*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung” vom 9. Dezember 2011. Zdaniem Cichockiego „Niemcy nie są zainteresowane przywództwem w Europie, tylko poszerzaniem wpływu, przede wszystkim w instytucjach unijnych i globalnych oraz na rynkach zbytu w Unii i poza nią”, por. M. A. Cichocki, op.cit., s. 3.

Kryzys strefy euro oraz dotychczasowe próby jego rozwiązania doprowadziły do znaczącego wzrostu roli RFN w Unii Europejskiej i to zarówno w sensie ekonomicznym, jak i politycznym. Niemcy stały się jedynym liderem Unii, zmalało natomiast dotychczasowe znaczenie Francji oraz takich instytucji ponadnarodowych, jak Komisja Europejska i Parlament Europejski. Obecna pozycja Niemiec w Unii nie jest jednak oczywista w przyszłości, ponieważ opiera się głównie na korzystnych dla RFN kryteriach makroekonomicznych oraz konsekwencjach kryzysu zadłużeniowego strefy euro, w czasie którego Niemcy narzuciły pozostałym państwom strefy własną metodologię jego rozwiązania. Może się to zmienić chociażby z powodu od dawna panującego w Niemczech niewielkiego popytu wewnętrznego oraz bardzo niskiej od wielu lat stopy inwestycji, dużo niższej aniżeli w Hiszpanii, która przecież wciąż nie wyszła jeszcze z kryzysu.

Janusz Józef Węc

**Polish-German relations in the European Union and NATO
at the beginning of the 21-st century**

Summary

The article focuses on Polish-German relations in the European Union and NATO since Poland's accession to these two international organizations. The further analysis confirms the introductory research hypothesis that both Polish-German bilateral relations, as well as these relations in the European (EU) and Transatlantic (NATO) dimension appear to be positive. On the other hand, real spheres of conflict have appeared in both of these areas, related to differences in the national interests of both countries, different political priorities or the opposite interpretation of historical events. In the European Union such conflict spheres were the reform of the political system of the European Union, Eastern Partnership and the common energy policy of the EU. As regards NATO, the conflict of interests between Poland and Germany concerned the war in Iraq, the dispute over the US missile defense system as well as the Ukrainian crisis. The analysis also showed that in many matters concerning the European Union (eg. the Eastern Partnership, common energy policy, energy security) the positions of Germany and Poland were and still are the result of the relationship of these two countries with Russia. On the other hand, a different approach of Poland and Germany to their relations with the United States resulted in differences in the views of the governments of both countries towards transatlantic cooperation (eg. the war in Iraq, missile defense system).

Key words: the European Union, NATO, the Iraq conflict, the conflict in the Ukraine, reform of the political system of the European Union, systemic reform of the Eurozone, debt crisis in the Eurozone, missile defense system, the European Union's Eastern Partnership, energy security of the European Union.