

Biuletyn specjalny nr 1 z okazji 20. rocznicy podpisania polsko-niemieckiego traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy

Autor: **prof. dr hab. Bogdan Koszel**

## Rola Niemiec w procesie integracji Polski ze WE/UE

Republika Federalna Niemiec od początku procesów integracyjnych w Europie opowiadała się za poszerzaniem Wspólnot Europejskich o nowe kraje. Ze względu na swoje centralne położenie geograficzne i ogromny potencjał gospodarczy Niemcom zależało w sposób szczególny na powodzeniu transformacji środkowoeuropejskiej i likwidacji podziału Europy. Za zaangażowaniem się na rzecz przyjęcia Polski do Wspólnot Europejskich przemawiały zarówno argumenty historyczne, polityczne, jak i gospodarcze:

- tradycje historyczne, poczucie winy za zbrodnie narodowego socjalizmu, wdzięczność za postawę Polaków w okresie jednoczenia się obu państw niemieckich, nadzieje na pojednanie z Polską;
- Niemcy miały świadomość, iż należy wyjść naprzeciw oczekiwaniom Polski i innych krajów postkomunistycznych, gdyż mieściło się to w fundamentalnych zasadach, na których opierała się konstrukcja europejska. Zgodnie z traktatem rzymskim i Traktatem o Unii Europejskiej z Maastricht, członkiem Wspólnoty mogło być państwo europejskie i demokratyczne, akceptujące pluralizm polityczny,

Nr 58 / 2011  
8'06'11

INSTYTUT ZACHODNI  
im. Zygmunta  
Wojciechowskiego  
Instytut Naukowo-Badawczy,  
Poznań

Redakcja:  
Joanna Dobrowolska-Polak  
(redaktor naczelna),  
Marta Götz,  
Piotr Cichocki

gospodarkę wolnorynkową i zasady konkurencji. Ze względów więc nawet czysto formalnych RFN nie mogła odwrócić się od wspierania członkowskich aspiracji Polski deklarującej silną proeuropejską orientację;

- wspierając Polskę kierowano się podstawowymi interesami bezpieczeństwa i dążeniami do stabilizacji gospodarczej i społecznej państwa posiadającego z RFN długą granicę i znajdującego się w trudnym procesie transformacji. W szerszej perspektywie chodziło o zapewnienie stabilizacji i pokoju na całym kontynencie.
- RFN zależało na tym, aby po przesunięciu jej z peryferii Unii do centrum znaleźć się w przyjaznym otoczeniu nowych państw członkowskich. Dobrze orientowano się, że razie niepowodzenia reform Niemcy najbardziej byłyby narażone na ich negatywne skutki (żywiotowe, niekontrolowane migracje, wzrost przestępczości itp.);
- istotną rolę odgrywał imperatyw moralny nakazujący pomoc słabszym sąsiadom i partnerom. W latach osiemdziesiątych, Niemcy odegrały ważną rolę w tzw. południowym rozszerzaniu Wspólnoty Europejskiej o Hiszpanię, Portugalię i Grecję, kraje, które w poprzednim dziesięcioleciu uwolniły się od dyktatur. Po upadku systemu komunistycznego Niemcy uważali więc, że Wspólnota tym razem powinna otworzyć się na nowych członków ze wschodu, bez względu na ogromne problemy z adaptacją tamtejszych gospodarek do wymogów i standardów brukselskich;
- Niemcom zależało również, aby ustanowić pewien parytet w procesie rozszerzania WE. Po akcesji Grecji, Hiszpanii i Portugalii w latach osiemdziesiątych centrum ciężkości Wspólnot wyraźnie przesunęło się na południe, na obszar Morza Śródziemnego, co nie do końca odpowiadało niemieckim interesom;
- brak poważniejszych różnic w ocenie kierunków integracji europejskiej w establishmencie politycznym RFN. Wszystkie największe ugrupowania polityczne – *CDU/CSU*, *FDP*, *SPD*



i Sojusz'90/Zieloni z różnym natężeniem popierały wschodnie rozszerzenie WE/UE. W tej sytuacji bardziej wstrzeźliwe stanowisko postkomunistycznej PDS nie posiadało większego znaczenia;

- atrakcyjność ekonomiczna Polski dla gospodarki niemieckiej początkowo szacowana była nisko. Dopiero od połowy lat dziewięćdziesiątych doceniano korzyści wynikające z wymiany handlowej z Polską (chłonność rynku wewnętrznego, zwiększone zatrudnienie w RFN dzięki wzrostowi eksportu do Polski);
- kręgi związane ze Związkiem Wypędzonych wyrażały nadzieje na uregulowanie tzw. spraw otwartych w stosunkach polsko-niemieckich, gdyż można było uzależnić spełnienie roszczeń „wypędzonych” od niemieckiej zgody na poszerzenie Unii. Jednocześnie uważano, że nastąpi radykalna poprawa położenia mniejszości niemieckiej w Polsce, choć jej prawa w dostatecznym stopniu zagwarantowane zostały przez układ polsko-niemiecki z 17 czerwca 1991 r. o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy;

Równoległe do rokowań w kwestii zawarcia układu stowarzyszeniowego RP-WE finalizowano polsko-niemiecki układ o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy. 17 czerwca 1991 r. w Bonn podpisany został układ polsko-niemiecki, który regulował zasady współżycia między obu państwami i wytyczał kierunki rozwoju wzajemnych stosunków. W art. 8 traktatu znalazł się zapis, że RFN „odnosi się pozytywnie do perspektywy przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Wspólnoty Europejskiej, gdy tylko powstaną ku temu przesłanki”.

Ważny etap prowadzący Polskę do członkostwa w UE zapoczątkowany został 1 lipca 1994 r., kiedy to Niemcy na pół roku objęły prezydencję w Unii Europejskiej. W dokumencie „O celach i punktach ciężkości niemieckiego przewodnictwa”, w punkcie drugim, tuż za problemami zwalczania bezrobocia, recesji gospodarczej i utrzymania przywilejów socjalnych, znalazł



się zapis o dążeniu Niemiec do włączenia państw środkowoeuropejskich do Unii Europejskiej.

Ostateczne decyzje w sprawie kolejności na liście państw oczekujących na zaproszenie do członkostwa zapadły na spotkaniu szefów rządów i państw Unii Europejskiej w Luksemburgu w dniach 12-13 grudnia 1997 r. Postanowiono rozpocząć oficjalne negocjacje z Polską, Czechami, Węgrami, Słowenią, Estonią i Cyprzem w końcu pierwszego kwartału 1998 r. Kanclerz Kohl zastrzegł, że zablokuje wejście do Unii Europejskiej innych krajów z Europy Środkowej, jeżeli w pierwszej grupie nie znajdzie się przede wszystkim Polska. Kwestię tę traktował w kategoriach ambicjonalnych i prestiżowych. Ambasador RP przy UE Jan Truszczyński, towarzyszący premierowi Jerzemu Buzkowi w Luksemburgu wspominał gorące demonstracyjne powitanie polskiego polityka przez kanclerza H. Kohla na oczach wszystkich delegacji.

Objęcie rządów RFN przez koalicję *SPD-Bündnis90/Die Grünen* w 1998 r. spowodowało, że w europejskiej polityce Niemiec zaczął dominować pragmatyzm i akcentowanie narodowych interesów Republiki Federalnej. W wypowiedziach nowego kanclerza Gerharda Schrödera na temat poszerzenia Unii Europejskiej często przewijało się określenie *Realpolitik*, które w Polsce odczytywane było jako zapowiedź osłabienia niemieckiego poparcia dla aspiracji państw kandydujących do Unii i utratę szczególnie dotąd eksponowanego przez kanclerza Kohla miejsca Polski w grupie państw ubiegających się o członkostwo. Pomimo polskich obaw, zachowanie kanclerza na scenie politycznej niewskazywało, że dotychczasowa linia polityczna wobec Polski ulegnie modyfikacji lub reorientacji. Zarówno w umowie koalicyjnej z Zielonymi z 20 października 1998 r., *exposé* rządowym ogłoszonym w Bundestagu 10 listopada 1998 r. i późniejszym dokumencie (z 25 listopada) o celach i punktach ciężkości niemieckiego przewodnictwa w Unii Europejskiej w pierwszej połowie 1999 r. kanclerz deklarował poparcie dla poszerzenia, choć za najważniejsze zadanie nowego



rządu uznał reformę instytucji UE, polityki rolnej i finansowej. Zewnętrznym wyrazem trwałości tych poglądów był fakt, iż pomiędzy wrześniem 1999 r. a czerwcem 2002 r. kanclerz Schröder sześciokrotnie odwiedził Polskę, co nie zdarzyło się za czasów Kohla.

Po zwycięstwie SLD w wyborach parlamentarnych we wrześniu 2001 r. i utworzeniu koalicji rządowej z Unią Pracy i PSL nadzieje na poparcie niemieckiej socjaldemokracji w przyspieszeniu rokowań akcesyjnych znacznie wzrosły. W pierwszą podróż zagraniczną (24 października 2001 r.) nowy premier Leszek Miller udał się do Berlina. Tam kanclerz Schröder obiecał polskiemu politykowi, że Polska znajdzie się w pierwszej grupie państw przyjętych do Unii, ale jednocześnie nie krył, że czeka ją najtrudniejszy okres w negocjacjach. Obiecując dalsze poparcie w RFN musiano uwzględnić następujące przesłanki:

- od wiosny 2000 r. obok spraw związanych z rozszerzeniem UE na wschód Niemcy coraz silniej absorbowała debata, którą wywołał minister J. Fischer w przemówieniu z 12 maja 2000 r., na temat przyszłości Unii Europejskiej i konieczności przyjęcia unijnej konstytucji;
- Niemcy były zaniepokojone wysoce niezadowolającym tempem wdrażania przez Polskę *acquis communautaire* i ogólnym stanem nieprzygotowania do członkostwa. Z wychwalanego przez RFN prymusa wśród państw kandydackich Polska stawała się państwem „szczególnej troski” (*Sorgenkind*)
- pod naciskiem opinii publicznej, ze względu na duże problemy ze wschodniemieckim bezrobociem, RFN i Austria domagały się 7-letniego okresu przejściowego na zatrudnianie siły roboczej i głównie dotyczyło to Polski i Czech. Podczas marcowego szczytu Rady Europejskiej w 2001 r. w Sztokholmie, kanclerz Schröder podtrzymał to stanowisko. Argumentował, że mieszkańcy nadodrzańskich regionów Niemiec obawiają się konkurencji na rynku pracy, obniżenia standardów ochrony środowiska, imigracji, dumpingu cen



- i wynagrodzeń oraz wzrostu przestępczości. Zgodnie z ustaleniami w Brukseli każde z państw członkowskich zachowało indywidualne prawo do podjęcia decyzji w tej sprawie, ale od początku 2001 r. oba kraje zasygnalizowały, że w kwestii rynku pracy nie należy liczyć na żadne ustępstwa;
- w polityce niemieckiej występowała coraz wyraźniejsza dychotomia pomiędzy dążeniami do redukcji własnego wkładu członkowskiego do budżetu Unii i konieczności wyjścia naprzeciw finansowym żądaniom polskich rolników w kwestii dopłat bezpośrednich i limitów produkcyjnych (głównie kwot mlecznych) oraz w zakresie wysokości funduszy pomocowych. Od szczytu w Madrycie w 1995 r. RFN akceptowała założenia Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) dotyczące nieobejmowania dopłatami bezpośrednimi rolników z nowo przyjmowanych krajów, co leżało w ogólnej logice zminimalizowania kosztów poszerzenia. Godzono się na wydatki dla nowych krajów w dziedzinie rolnictwa, ale pod warunkiem, że skoncentrowane będą one na tzw. II filarze WPR – rozwoju obszarów wiejskich ;
  - w Niemczech coraz trudniej było o przychylny klimat dla poszerzenia Unii. Problemy związane z zakupem ziemi przez cudzoziemców i eksportem polskiej siły roboczej, brakiem wiary w uszczelnienie granicy wschodniej przyczyniły się do wzrostu nieufności społeczeństwa niemieckiego wobec perspektywy przyjęcia Polski. Istniały obawy, że problemy, z którymi borykają się wschodnie przygraniczne landy łatwo mogą się rozprzestrzenić na pozostałe regiony RFN;
  - w 2001 r. rozpoczęły się przygotowania do wyborów do Bundestagu w roku następnym i działania koalicyjnego rządu musiały być stopniowo podporządkowywane logice kampanii wyborczej.

Po zwyciężkach dla koalicji czerwono-zielonej wyborach do Bundestagu w 2002 r. dzięki wydatnej pomocy Niemiec sfinalizowane zostały negocjacje akcesyjne w najtrudniejszych obszarach (rolnictwo, składka członkostwa). 13 grudnia 2002 r.



w Kopenhadze ustalono ostateczne warunki polskiej akcesji. W opinii polskiej i niemieckiej uznane one zostały za najlepsze z możliwych i najlepsze spośród pozostałych krajów kandydujących.

Uroczyste podpisanie traktatu akcesyjnego przez 10 nowo przyjętych państw nastąpiło 16 kwietnia 2003 r. w Atenach u stóp Akropolu. Traktat ten wymagał ratyfikacji przez Parlament Europejski, parlamenty starych i nowych państw unijnych. Ratyfikacja traktatu akcesyjnego w Niemczech zgodnie z oczekiwaniami nie napotkała większych trudności. 4 lipca 2003 r. w głosowaniu za ratyfikacją opowiedziało się aż 575 spośród 580 posłów biorących udział w głosowaniu. Po głosowaniu w Bundestagu, ustawę przyjął Bundesrat.





Nr 58 / 2011

INSTYTUT ZACHODNI  
im. Zygmunta  
Wojciechowskiego  
Instytut Naukowo-Badawczy,  
Poznań

ul. Mostowa 27 A,  
61-854 Poznań,  
tel. 061/852 76 91,  
fax 061/852 49 05,  
e-mail: [izpozpl@iz.poznan.pl](mailto:izpozpl@iz.poznan.pl),  
[www.iz.poznan.pl](http://www.iz.poznan.pl)

#### CZASOPISMA INSTYTUTU ZACHODNIEGO:

- „Przegląd Zachodni”
- „WeltTrends. Zeitschrift für internationale Politik”
- „Siedlisko. Dziedzictwo kulturowe i tożsamość społeczności na Ziemiach Zachodnich i Północnych”
- „Biuletyn Instytutu Zachodniego”

#### WYDAWNICTWO INSTYTUTU ZACHODNIEGO:

- J. Dobrowolska-Polak, Ludzie w cieniu wojny. Ludność cywilna podczas współczesnych konfliktów zbrojnych, Poznań 2011;
- A. Sakson, Od Kłajpedy do Olsztyna. Współcześni mieszkańcy byłych Prus Wschodnich: Kraj Kłajpedzki, Obwód Kaliningradzki, Warmia i Mazury, Poznań 2011;
- M. Tomczak, Ewolucja terroryzmu. Sprawcy – metody – finanse, Poznań 2010;
- P. Eberhardt, Migracje polityczne na ziemiach polskich (1939-1950), Poznań 2010;
- Moje Niemcy – moi Niemcy. Odpominania polskie, red. H. Orłowski, Poznań 2009;
- K. Malinowski, Przemiany niemieckiej polityki bezpieczeństwa 1990-2005, Poznań 2009;
- T. Budnikowski, Bezrobocie wyzwaniem współczesności, Poznań 2009;
- M. Goetz, Atrakcyjność klastra dla lokalizacji bezpośrednich inwestycji zagranicznych, Poznań 2009;
- M. Rutowska, Lager Głowna. Niemiecki obóz przesiedleńczy na Główniej w Poznaniu dla ludności polskiej (1939-1940), Poznań 2009;
- Transformacja w Polsce i Niemczech Wschodnich. Próba bilansu, red. A. Sakson, Poznań 2009;
- B. Koszel, „Nowe otwarcie”? Stosunki polsko-niemieckie w okresie rządów koalicji PO-PSL (2007-2009) „Zeszyty Instytutu Zachodniego”: nr 57/2009;
- M. Wagińska-Marzec, Konflikt wokół Widocznego Znak w świetle prasy polskiej, „Zeszyty Instytutu Zachodniego”: nr 56/2009;
- Z. Mazur, Widoczny Znak (2005-2009), „Zeszyty Instytutu Zachodniego”: nr 55/2009;
- P. Cichocki, Wybrane problemy badań nad tożsamością europejską, „Zeszyty Instytutu Zachodniego” nr 53/2009;
- B. Koszel, Integracja Turcji z Unią Europejską z perspektywy RFN, „Zeszyty Instytutu Zachodniego” nr 52/2009;
- I. Romiszewska, Banki niemieckie w Unii Europejskiej, „Zeszyty Instytutu Zachodniego”: nr 51/2009.

