

3 (391)  
2024

# Przegląd Zachodni

Czasopismo Instytutu Zachodniego w Poznaniu

---

## AUSTRIA W CZASACH EUROPEJSKIEJ *ENERGIEWENDE*

- Partie polityczne w Austrii o środowisku, klimacie i energii
  - Energia odnawialna w polityce austriackich Zielonych
  - Polityka Federacji Rosyjskiej po 2022 r. w austriackiej prasie
  - Pursuing Austria's interests at the Munich Security Conferences
  - Bruno Kreisky – nowoczesny patriota
  - Perspektywy reformy traktatowej w Unii Europejskiej
  - *Zeitenwende* w polityce energetycznej Niemiec
  - Niemiecko-rosyjska współpraca gazowa
  - Eksport gazu ziemnego z Federacji Rosyjskiej
- \*
- Eine deutsche Debatte über Polenedenkmal





3 (391)  
2024

# Przegląd Zachodni

Czasopismo Instytutu Zachodniego w Poznaniu

Kwartalnik





**Austria w czasach europejskiej *Zeitenwende***

- 5 Od redakcji
- 7 *Justyna Miecznikowska-Jerzak*, Ochrona środowiska, przeciwdziałanie zmianom klimatu i transformacja energetyczna w programach partii politycznych w Austrii
- 31 *Adam Romejko*, Kwestia energii odnawialnej w polityce austriackich Zielonych
- 45 *Magdalena Żakowska*, Sumienie małego narodu. Kryzys związany z polityką Federacji Rosyjskiej po 2022 r. w dyskursie austriackiej prasy opiniotwórczej w latach 2022-2023
- 65 *Aleksandra Kruk*, Pursuing Austria's interests at the Munich Security Conferences
- 81 *Agnieszka Kisztelińska-Węgrzyńska*, Bruno Kreisky – nowoczesny patriota
- 103 *Janusz Józef Węc*, Perspektywy reformy traktatowej w Unii Europejskiej
- 141 *Beata Moło*, *Zeitenwende* w polityce energetycznej: droga Republiki Federalnej Niemiec do niezależności energetycznej od Federacji Rosyjskiej
- 161 *Marcin Koczan*, Niemiecko-rosyjska współpraca gazowa. Od strategicznej współpracy do gorzkiego rozczarowania
- 175 *Łukasz Wojcieszak*, Wyzwania polityki eksportowej gazu ziemnego Federacji Rosyjskiej

## PRZEGLĄDY I KOMENTARZE

- 191 *Stephan Lehnstaedt*, Polendenkmal – Eine deutsche Debatte um angemessene Erinnerung an den Zweiten Weltkrieg



Szanowni Państwo,

tematyka Austrii absorbuje autorów publikujących w „Przeglądzie Zachodnim” częściej (patrz nr 1/2022 opatrzoney hasłem „Austria – przewyciężanie przeszłości i nowe wyzwania”) niż w minionych dekadach. Dziejowa spuścizna monarchii Habsburgów oraz jej burzliwego rozpadu, jak również mroczne czasy II wojny światowej i jej następstw to niemal nieograniczone obszary studiów historyków, badaczy przemian społecznych, a także relacji międzynarodowych.

Przekazywane czytelnikom niniejsze wydanie kwartalnika Instytutu Zachodniego dowodzi, że również **współczesna Austria** znajduje się w nie tylko geograficznym centrum europejskiej uwagi. Dominujące w przedstawionych artykułach zagadnienia ochrony klimatu oraz zaopatrzenia energetycznego rozpatrywane są w kontekście wewnętrznego dyskursu politycznego alpejskiej republiki, zdeterminowanego wydarzeniami na wschodzie Europy. Rosyjska agresja na Ukrainę unaoczniała skalę powiązań gospodarczych Austrii, podobnie jak Niemiec (co przybliżają kolejne opracowania zawarte w niniejszym tomie) czy innych krajów zachodniej Europy, z państwem Putina oraz ich uzależnienie od dostaw surowców energetycznych stamtąd płynących i dobitnie przekonała, że w XXI w. nie jest możliwe prowadzenie *business as usual* z państwem łamiącym prawo międzynarodowe, którego armia dopuszcza się zbrodni wojennych. Wyjaśnianie (czy wytykanie) popełnionych wcześniej błędów idzie w parze z działaniami na rzecz uniezależnienia się od rosyjskich dostaw, czemu towarzyszą oceny bardziej pesymistyczne, niż wynikałoby to z obiektywnych przesłanek. Niezbędne jest przy tym pytanie o wpływy – wykorzystującej również manipulację i *fake newsy* – kremlowskiej propagandy, tak na opinię publiczną, jak i na postawy oraz procesy decyzyjne ugrupowań politycznych i organów państwowych.

Podobnie jak kryzysy doświadczane w ostatnich kilkunastu latach przez Stary Kontynent, tak i obecna, najpoważniejsza z pewnością konfrontacja Unii Europejskiej z niepewną przyszłością, dopinguje państwa członkowskie oraz instytucje wspólnotowe do podejmowania reform ustrojowych zapewniających adekwatną do potrzeb reprezentatywność oraz funkcjonalność. O pochodzących z 2023 r. propozycjach Parlamentu Europejskiego oraz francusko-niemieckiej grupy roboczej traktuje artykuł odnoszący te inicjatywy tak do aktualnego porządku traktatowego UE, jak i do wcześniejszych jego reform. Do nowych uregulowań droga jeszcze odległa, warto jednak, kolejny raz w dziejach Unii Europejskiej oraz państw ją współtworzących, przypomnieć grecką etymologię słowa kryzys, oznaczającego wybór, przesilenie i decydujący zwrot.

Natalia Jackowska





JUSTYNA MIECZNIKOWSKA-JERZAK  
WARSZAWA  
ORCID: 0000-0003-0971-6884

## **Ochrona środowiska, przeciwdziałanie zmianom klimatu i transformacja energetyczna w programach partii politycznych w Austrii w latach 2013-2019**

Pojawienie się pod koniec lat 70. XX w. partii ekologicznych – zielonych, a wraz z nimi nowych kwestii w politycznej agendzie skłoniło do poszukiwań istotnych cech ideowych tych ugrupowań. Z uwagi na trudności z zastosowaniem dotychczasowych, tradycyjnych podziałów społeczno-politycznych, zaproponowano nowy wymiar klasyfikacji partii, przeciwstawiając materializm – wartościom postmaterialnym (Steiner 1993: 94). Z czasem coraz mocniej widoczna była polityzacja konfliktu pomiędzy zwolennikami neoliberalnego produktywizmu i maksymalizacji produkcji a ekologami zachęcającymi do rezygnacji z pogoni za dobrami materialnymi na rzecz lepszej jakości życia, harmonii ludzi i natury. W opozycji do materializmu wyodrębnił się radykalny obóz antywzrostowy, silnie identyfikowany z zegizmem (ang. *zero growth* – zerowy przyrost) – ideą zakładającą konieczność ograniczenia wzrostu gospodarczego i konsumpcji celem ochrony ekosystemu. Stopniowo kwestie ochrony środowiska pojawiły się w debatach politycznych jako jeden z tematów, który różnicuje ugrupowania i jest obecny w rywalizacji partyjnej (Fink, Hubo, Töller 2022: 437–446).

Nick Carter zwrócił uwagę na to, że partie reagując elastycznie na zachodzące zmiany w istniejących liniach podziału, tworzą oferty dostosowane do potrzeb konkretnych grup wyborców, motywowane utrzymaniem poparcia elektoratu (Carter 2013: 76). Perspektywa wyborczych korzyści decyduje o absorpcji nowych linii konfliktu w ideologiach partyjnych. Zainteresowanie elektoratu sprawami ekologii prowadzi do „zazieleniania” programów partii (ang. *greening mainstream*). N. Carter wskazał trzy możliwe strategie działania, które

przyjmuje *mainstream* w odpowiedzi na obecność partii zielonych na scenie politycznej. Pierwszą z nich jest lekceważenie kwestii środowiskowych, objawiające się bagatelizowaniem tematu i oporem wobec prób umiejscowienia go na arenie partyjnej rywalizacji; drugą możliwą reakcją jest akomodacja, polegająca na włączeniu bardziej ekologicznej retoryki do programu, co oznacza stopniowe zbliżenie się do partii zielonych, trzecia strategia nazwana kontradiktoryjną charakteryzuje się otwartym sprzeciwem wobec polityki ochrony środowiska. Wybór ostatniej opcji naraża partię głównego nurtu na porażkę z uwagi na rosnące znaczenie, jakie elektorat przypisuje polityce klimatycznej i ochronie środowiska. Ugrupowania kierując się pragmatyzmem i niejako ustępując przed „zielonym populizmem” przyjmują ekologiczną retorykę, włączając do swojego programu umiarkowaną politykę ochrony środowiska. Partie podejmują próbę integracji postulatów klimatyczno-energetycznych ze swoimi założeniami programowymi, tak aby na trwale pozyskać nowych i utrzymać stałych wyborców zainteresowanych ochroną środowiska.

Austriackie społeczeństwo jest świadome konieczności podejmowanych różnorodnych działań dla przeciwdziałania zmianom klimatycznym. Wyniki badania przeprowadzanego co cztery lata przez Austriacki Urząd Statystyczny dowodzą, iż wzrasta znaczenie ochrony środowiska (*Environment Microcensus* 2020). W badaniu zrealizowanym w 2019 r. Austriacy uznali zmiany klimatyczne i efekt cieplarniany za najpilniejszy problem środowiskowy (30%) (*Umweltbedingungen* 2020: 8-9). Dla 57% badanych stan środowiska naturalnego był ważnym czynnikiem wpływającym na jakość ich życia. Ponad 56% Austriaków przyznało, że stały wzrost gospodarczy nie jest bezwzględnym warunkiem dobrego życia, odmiennego zdania było 42%, aż o 14 pkt proc. mniej niż w 2011 r. (*Ibidem* 2020: 47). Zdecydowana większość respondentów (łącznie 76%) stwierdziła, że robiąc zakupy zwraca uwagę na produkty przyjazne środowisku (*Ibidem* 2020: 100). Austriacy zadeklarowali gotowość do podejmowania wyborów świadomych ekologicznie w obszarach konsumpcji, mobilności, segregacji odpadów i wakacji.

Również wyniki badań opinii publicznej przeprowadzone w latach 2020-2021 na zlecenie Ministerstwa Ochrony Klimatu (*Klimabewusstsein in Österreich*) wskazują, że 77% zapytanych Austriaków odczuwa negatywne skutki zmian klimatycznych, które są spowodowane przez człowieka. Świadomość zagrożeń wynikających z kryzysu klimatycznego idzie w parze z deklaracją 82% respondentów co do gotowości zmiany własnych przyzwyczajeń. Aż 84% Austriaków domaga się, aby system gospodarczy stał się bardziej zrównoważony, przyjazny dla środowiska i odporny na kryzysy, ponadto 81% ankietowanych uważa, że przejście na energię odnawialną to szansa dla Austrii, oznaczająca

nowe miejsca pracy i rozwój. Badanie opinii publicznej dowiodło, że aż 86% respondentów chce, aby politycy stworzyli warunki ramowe do działań przyjaznych dla klimatu.

Wyniki przytoczonych badań opinii publicznej w Austrii zachęcają do refleksji, czy powszechna akceptacja społeczna w Austrii dla działań prośrodowiskowych sprawia, że stanowiska głównych ugrupowań nie różnią się w ocenie i promocji działań związanych z polityką klimatyczną i transformacją energetyczną? Czy występuje polaryzacja austriackiej sceny politycznej i wyraźny podział na partie domagające się radykalnych i szybkich rozwiązań na rzecz środowiska oraz obrońców wzrostu gospodarczego, którzy popierają umiarkowane i stopniowe reformy?

## Wprowadzenie metodologiczne

Przyjętym celem badawczym jest identyfikacja stanowisk pięciu głównych ugrupowań politycznych: Austriackiej Partii Ludowej (niem. *Österreichische Volkspartei ÖVP*), Socjaldemokratycznej Partii Austrii (niem. *Sozialdemokratische Partei Österreichs, SPÖ*), Partii Zielonych – Zielonej Alternatywy (niem. *Die Grünen – Die Grüne Alternative, GRÜNE*), Wolnościowej Partii Austrii (niem. *Freiheitliche Partei Österreichs, FPÖ*) oraz Nowej Austrii i Liberalnego Forum (niem. *Das Neue Österreich und Liberales Forum, NEOS*) wobec ochrony środowiska, transformacji energetycznej oraz łagodzenia zmian klimatycznych.

Celem artykułu jest odpowiedź na następujące pytania badawcze: 1) Czy tematyka polityki klimatycznej i ochrony środowiska (w tym transformacji energetycznej) była obecna i w jakim wymiarze w programach wyborczych do Rady Narodowej z lat 2013, 2017 i 2019?; 2) Jakie występują podobieństwa oraz różnice między austriackimi partiami w poglądach na temat ochrony środowiska, kryzysu klimatycznego oraz transformacji energetycznej?; 3) Czy kwestie środowiskowe i klimatyczne polaryzują austriacką scenę, dzieląc partie polityczne na proekologiczne oraz obrońców wzrostu gospodarczego? 4) Czy w Austrii istnieje ponadpartyjny konsensus wokół kluczowych działań związanych z polityką klimatyczną i transformacją energetyczną?

Przyjęta hipoteza badawcza zakłada, że polityka środowiskowa jest tematem, wokół którego coraz mocniej pozycjonują się ugrupowania polityczne w Austrii. Sukcesywnie wzrasta ilość miejsca przeznaczanego w manifestach wyborczych na przedstawienie stanowiska partii wobec ochrony środowiska i zmian klimatycznych, dowodząc znaczenia tego obszaru w politycznej rywa-

lizacji. Wszystkie relewantne partie, zabiegając o elektorat, przyjęły strategię akomodacyjną. O ile jednak socjaldemokraci i liberałowie przejmują progresywne poglądy zielonych, o tyle chadecja i skrajna prawica, chroniąc wzrost gospodarczy i konkurencyjność sprzeciwiają się radykalnym postulatom prośrodowiskowym. Coraz wyraźniej zarysowują się różnice między partiami dotyczące zakresu i tempa reform, służących osiągnięciu neutralności klimatycznej, dekarbonizacji oraz redukcji emisji CO<sup>2</sup>.

W artykule przeprowadzono analizę ilościową łącznie piętnastu manifestów wyborczych do Rady Narodowej z lat 2013, 2017 i 2019, które zostały opracowane przez ÖVP, SPÖ, FPÖ, GRÜNE oraz NEOS. Ramy analizy ograniczono do lat 2013-2019, mając na uwadze, że w tym czasie odbyły się trzy elekcje do Rady Narodowej oraz stworzono trzy różne koalicje federalne: SPÖ-ÖVP, ÖVP-FPÖ oraz ÖVP-GRÜNE<sup>1</sup>.

Rozważania otwiera 2013 r., w którym Komisja Europejska wydała zieloną księgę, tworzącą ramy dla polityki klimatyczno-energetycznej UE. W dokumencie wskazano cele, które powinny osiągać państwa członkowskie: redukcję emisji gazów cieplarnianych o ok. 80-95% do 2050 r., zwiększenie udziału odnawialnych źródeł energii w narodowym miksie energetycznym o ok. 30% do 2030 r.; poprawę efektywności energetycznej oraz zwiększenie nakładów finansowych na modernizację systemu energetycznego (Komisja Europejska 2013: 3). Analizę zamyka natomiast 2019 r., w którym przyjęto w UE Europejski Zielony Ład jako główną strategię modernizacyjną, wyznaczającą priorytet przejścia Unii na gospodarkę o obiegu zamkniętym oraz osiągnięcie zrównoważonego rozwoju i neutralności klimatycznej do 2050 r. (Komisja Europejska 2019). Ten cel determinował wprowadzanie kompleksowych zmian we wszystkich sektorach życia społecznego, gospodarki i środowiska w państwach członkowskich.

Programy wyborcze, nazwane manifestami czy też platformami wyborczymi, są szczególnym rodzajem dokumentów, opracowywanym i przyjmowanym cyklicznie przez partie (*Współczesne partie* 2003: 75). Manifesty wyborcze, zawierające hasła i koncepcje zorientowane na pozyskanie jak największej liczby wyborców, najlepiej odzwierciedlają bieżącą debatę polityczną. Programy, tworzone na potrzeby kampanii wyborczej, stanowią ponadto istotną informację dla ewentualnych koalicjantów o priorytetach partii i działaniach, które zostaną podjęte po wygranych wyborach (Volkens 2002).

---

<sup>1</sup> Artykuł powstał przed wyborami do Rady Narodowej w 2024 r., stąd analiza nie obejmuje manifestów przygotowanych przez partie przed tą elekcją parlamentarną.

Pomocna w ocenie zmian zachodzących w programach jest ponadto teoria istotności (*salience*), która zakłada, że partie budują swój publiczny apel wokół tych spraw, w których mają poparcie większości wyborców, a celowo zaniebują te tematy, które mogłyby przyczynić się do utraty poparcia. Zgodnie z tą teorią, partie konkurują między sobą poprzez selektywne podkreślanie niektórych kwestii (obszarów, w których się specjalizują) niż poprzez bezpośrednią konfrontację podejmowaną np. w manifestach wyborczych. Obecność w programach pewnych treści może być zatem interpretowana jako znaczenie przypisywania przez partie poszczególnym tematom. Warto jednak też pamiętać, że część badaczy zwraca uwagę na fakt, że partie układając platformy wyborcze unikają problemów drażliwych i kontrowersyjnych, a często niezależnie od rzeczywistych orientacji politycznych, celowo upodabniają programy do siebie, przejmując hasła lewicowe lub prawicowe (*Współczesne partie* 2003: 77).

W pracy skorzystano z instrumentarium, które zostało opracowane przez Międzynarodowy Zespół Badawczy *Manifesto Research Group* (MRG)<sup>2</sup>. Powstały w 1979 r. zespół badawczy, opierając się na teorii ważności, analizuje program wyborcze w 55 krajach. Zgodnie z przyjętą metodologią każde *quasi*-zdanie (czyli zdanie pojedyncze lub zdanie składowe zdania złożonego) jest klasyfikowane (kodowane) do jednej z 56 kategorii. Kategorie pogrupowane w 7 zbiorów tematycznych są skonstruowane wedle przeciwstawień ideologicznych w każdej sprawie. W ten sposób obliczona zostaje liczba zakodowanych zdań oraz określona procentowa ilość miejsca, jakie ugrupowanie przeznacza na daną kwestię, z zastrzeżeniem, że każde zdanie jest przyporządkowane do tylko jednej kategorii. To podejście metodologiczne zakłada, że istotność danej kwestii może być mierzona liczbą wzmianek na jej temat w manifestie, która tym samym informuje o tym, na ile dany temat traktowany jest poważnie przez partię. W badaniu uwzględniono następujące referencje: kod 416 (ang. *Anti-Growth Economy*) i kod 416.2 (ang. *Sustainability: Positive*), które oznaczają niechętny stosunek do wzrostu gospodarczego i odrzucenie systemu opartego na mnożeniu i akumulacji kapitału na rzecz zahamowania produkcji i konsumpcji, celem ochrony zmniejszających się zasobów naturalnych oraz kod 501 (ang. *Environmental Protection*), który definiuje pozytywną postawę wobec ochrony środowiska, ochrony terenów wiejskich i lasów oraz zrównoważonego wykorzystania zasobów naturalnych.

---

<sup>2</sup> Obecnie prace zespołu *Manifesto Research Group* z lat 1979–1989 oraz *Comparative Manifestos Project* z lat 1989–2013 kontynuuje *MARPOR* (ang. *Manifesto Research on Political Representation*). Zbiór danych jest aktualizowany dwa razy w roku. Zob. <https://manifestoproject.wzb.eu/information/documents/information>

W analizowanych łącznie piętnastu manifestach wyborczych sprawdzono częstotliwość pojawiania się następujących słów: *Umwelt* (środowisko), *Energie* (energia), *Klima* (klimat), *Ökologie* (ekologia), *Nachhaltigkeit* (zrównoważony rozwój). Badano występowanie zarówno ww. rzeczowników prostych, jak i złożonych (typowych dla języka niemieckiego) oraz odrzeczownikowych przymiotników<sup>3</sup>. W tym celu zbadano obszerność analizowanych manifestów, przyjmując jako jednostkę miary jeden wyraz. Sprawdzone obecność wyrazów kluczowych w każdym z tekstów, sumując wyniki dla danego dokumentu. Następnie obliczono częstotliwość ich występowania w programach poprzez iloraz obszerności dokumentu i liczby zsumowanych określeń<sup>4</sup>. Założono, że zarówno wyższa częstotliwość występowania określeń w programach, jak i zwiększające się miejsce w dokumentach przeznaczone na referencje oznaczone kodami 416 i 416.2 oraz 501 może być interpretowane jako wzrost znaczenia tematyki ochrony środowiska, zmian klimatycznych i transformacji energetycznej dla danej partii.

W artykule przeprowadzona została także ilościowa analiza zawartości manifestów wyborczych pięciu głównych partii austriackich, ograniczona z uwagi na obszerny materiał badawczy do programów opracowanych na potrzeby kampanii wyborczej do Rady Narodowej z 2019 r. Podjęta analiza jakościowa manifestów wyborczych pozwoliła na ocenę promowanych przez partie koncepcji ochrony środowiska i klimatu, pod kątem spójności oraz kompleksowości zaproponowanych rozwiązań<sup>5</sup>. Oceniono, na ile w programach zostały jasno

---

<sup>3</sup> Złożenie składa się z wyrazu podstawowego, który zawsze stoi na końcu oraz z wyrazu lub wyrazów określających, które bliżej wyjaśniają wyraz podstawowy lub służą jako przymiotniki. Przykłady rzeczowników złożonych (z kluczowym słowem jako wyrazem określającym wyraz podstawowy) i odrzeczownikowych przymiotników: 1) **Umwelt**: *Umweltschutz* (ochrona środowiska), *Umweltveränderung* (zmiany środowiska), *umweltfreundlich* (przyjazny dla środowiska), *umweltbewusst* (świadomy środowiska); *Umweltverantwortung* (odpowiedzialność względem środowiska); 2) **Energie**: *Energieversorgung* (zaopatrzenie w energię), *Energiebilanz* (bilans energetyczny), *Energiebedarf* (zapotrzebowanie w energię), *Energieverbrauch* (zużycie energii), *energieabhängig* (zależny energetycznie); *Energieträger* (nośnik energii), *Energiewende* (transformacja energetyczna); 3) **Klima**: *Klimakrise* (kryzys klimatyczny), *Klimahisterie* (histeria wokół spraw klimatu), *Klimawandel* (zmiany klimatu), *klimaschonend* (oszczędzający klimat), *Klimaschutz* (ochrona klimatu); 4) **Ökologie**: *Ökologiesierung* (ekologizacja), *ökologisch* (ekologiczny). 5) **Nachhaltigkeit** *Nachhaltigkeitspolitik* (polityka zrównoważonego rozwoju), *Nachhaltigkeitsstrategie* (strategia zrównoważonego rozwoju), *Nachhaltigkeitskriterien* (kryteria zrównoważonego rozwoju).

<sup>4</sup> Ten sposób analizy ilościowej programów wyborczych zastosował Przemysław Maj (Maj 2022: 210-220).

<sup>5</sup> Manifesty zostały samodzielnie przetłumaczone przez autorkę artykułu.

sformułowane cele czy precyzyjnie definiowano zadania, wskazując np. ścieżki redukcji gazów cieplarnianych.

W tej części zastosowano zaproponowaną przez Piotra Swachę (Swacha 2023: 214) klasyfikację postulatów partii politycznych w polityce klimatycznej: 1) mitygacyjne, które bezpośrednio wpłyną na ochronę klimatu; 2) adaptacyjne, które ograniczają zagrożenia wynikające ze skutków zmiany klimatu; 3) działania otwarcie (celowo) wymierzone w mitygację zmian klimatycznych, a zatem negujące wpływ człowieka na zmiany klimatu oraz sens podejmowanych działań; a także 4) działania pobocznie wymierzone w mitygację zmian klimatycznych, które choć nie zawierają argumentacji antyklimatecznej, to nie uwzględniają faktu działania określonego czynnika na zmianę klimatu.

W artykule posłużono się metodą komparatystyczną porównując ze sobą stanowiska analizowanych partii politycznych wobec takich kwestii jak: neutralność klimatyczna, redukcja CO<sup>2</sup>, promocja odnawialnych źródeł energii, zielone podatki, inwestycje w nowe technologie, gotowość przeprowadzenia reform w transporcie i rolnictwie służących realizacji wyznaczonych celów dekarbonizacji.

### Ilościowa analiza manifestów wyborczych z lat 2013-2019

Partie kierują się odmiennymi strategiami, przygotowując programy wyborcze, które zawierają kluczowe postulaty i obietnice względem wyborców. Część ugrupowań opracowuje szczegółowe dokumenty, które liczą kilkadziesiąt stron i przypominają obszerne książki, niejednokrotnie opatrzone spisem treści i indeksem pojęć. Natomiast inne partie przedstawiają lakoniczne i schematyczne manifesty, które mieszczą się na zaledwie kilku stronach dokumentu. Analizowane manifesty wyborcze pięciu partii austriackich znacząco różnią się od siebie obszernością, sposobem prezentacji treści (obecność zdjęć oraz wykresów), a także zakresem tematycznym i szczegółowością proponowanych rozwiązań.

Przyjęcie ilości wyrazów za obiektywny wyznacznik obszerności programów pozwala stwierdzić, że w 2013 r. najdłuższy dokument przygotowali Zieloni (łącznie 40 983 wyrazy). O ponad połowę mniejszy był program chadeków z ÖVP (18 906), następnie manifest partii NEOS (17 479), kolejny był dokument socjaldemokratów z SPÖ (15 064), zaś najbardziej zwięzły manifest złożony jedynie z 1431 wyrazów opracowali politycy FPÖ. W 2017 r. dysproporcja między partiami co do objętości programów była największa wśród analizowanych elekcji. Chadecy, jak i socjaldemokraci przygotowali

w 2017 r. najobszerniejsze programy wyborcze (odpowiednio 57 063 oraz 56 519 wyrazów), które w wersji do wydruku liczyły ponad 200-250 stron. Manifest Zielonych z 2017 r. był o ponad połowę krótszy od tego, jaki partia przygotowała 4 lata wcześniej (18 263 wyrazy). Wolnościowcy opracowali program liczący 7919 wyrazów, a zatem pięciokrotnie więcej niż manifest z 2013 r. Najbardziej lakoniczny był program liberałów z *NEOS* liczący jedynie 2087 wyrazów. Przed wyborami do Rady Narodowej w 2019 r. Zieloni przygotowali najdłuższy manifest (40 913 wyrazów), program *SPÖ* był drugi w kolejności (34 925), potem byli *NEOS* (19 899), następnie *ÖVP* (13 848) a najbardziej zdawkowy był manifest *FPÖ*, który mieścił się na 14 stronach i zawierał jedynie 2930 wyrazów.

Tabela 1 informuje, jak często w programach wyborczych pięciu austriackich partii politycznych pojawiały się słowa kluczowe takie jak: środowisko (niem. *Umwelt*), klimat (niem. *Klima*), energia (niem. *Energie*), ekologia (niem. *Ökologie*), zrównoważony rozwój (niem. *Nachhaltigkeit*) oraz rzeczowniki złożone i przymiotniki odrzeczownikowe, które tworzą wyrażenia posiadające w temacie jedno z kluczowych słów.

Poszukiwane pojęcia występowały zawsze najliczniej w programach wyborczych Zielonych. Już w manifestcie tej partii z 2013 r. suma łącznych zastosowanych słów kluczowych wynosiła 332, aby w 2019 r. wzrosnąć aż do 575. W 2013 r. *NEOS* było drugim w kolejności ugrupowaniem, które najczęściej odnosiło się do ochrony środowiska, transformacji energetycznej i zmian klimatycznych. W 2017 i 2019 r. na drugim miejscu po Zielonych znaleźli się socjaldemokraci. Najmniej z poszukiwanych słów kluczowych było obecnych w programach *FPÖ*: w 2013 r. partia całkowicie pominęła w manifestcie tematykę ochrony środowiska, klimatu, energii i ekologii, w 2017 r. pojawiło się łącznie jedynie 14 słów kluczowych, a w 2019 r. niewiele więcej (19). Partia *NEOS* w 2017 r. nie umieściła w swoim programie żadnych odniesień do środowiska, klimatu i energii, ale już w 2019 r. ponownie włączyła do swojego manifestu tematykę ochrony środowiska, chociaż suma użytych słów kluczowych była dużo mniejsza niż w pierwszym opracowanym przez ugrupowanie programie wyborczym z 2013 r. i wyniosła 99. W 2019 r. zauważalny był wzrost występowania kluczowych wyrazów związanych z ochroną środowiska i klimatem w prawie wszystkich manifestach. Wyjątek stanowił program *ÖVP*, gdzie w porównaniu z latami 2013 i 2017 znacząco zredukowano użycie słów („środowisko”, „energia”, „klimat”, „ekologia” oraz „zrównoważony rozwój”).



Tabela 1  
Obecność słów kluczowych w manifestach wyborczych z lat 2013-2019

Program wyborczy	Liczba wyrazów	Słowa kluczowe				ekologia Ökologie-	zrównoważony rozwój Nachhaltigkeit	Suma słów kluczowych	Częstotliwość występowania słów kluczowych
		środowisko Umwelt-	energia Energie-	klimat Klima-					
<b>ÖVP</b>									
2013	18906	13	65	13	8	4	103	<b>183</b>	
2017	57063	18	60	14	9	1	102	559	
2019	13848	12	3	14	7	1	39	355	
<b>SPÖ</b>									
2013	15064	11	17	1	1	2	32	471	
2017	56519	19	65	12	8	1	105	538	
2019	34925	20	19	88	14	1	142	<b>246</b>	
<b>FPÖ</b>									
2013	1431	0	0	0	0	0	0	-	
2017	7919	7	6	0	0	1	14	567	
2019	2930	6	4	8	1	-	19	<b>154</b>	
<b>GRÜNE</b>									
2013	40983	113	121	54	39	5	332	123	
2017	18263	44	46	72	43	3	208	88	
2019	40913	102	114	251	88	20	575	71	
<b>NEOS</b>									
2013	17479	48	72	6	9	10	145	<b>120</b>	
2017	2087	0	0	0	0	0	0	-	
2019	19899	26	24	32	12	5	99	201	

Źródło: opracowanie własne

Obliczając częstotliwość występowania słów kluczowych w dokumentach poprzez iloraz liczby wyrazów (obszerność programów) i zsumowanych słów kluczowych, można zauważyć, że w dokumencie Partii Zielonych z 2013 r. występują najczęściej odniesienia do polityki ochrony środowiska, klimatycznej i energetycznej (pojawiają się jeden raz na 123 słów). Zaskoczeniem jest fakt, że niemalże równie często słowa kluczowe pojawiają się w manifestie liberałów (*NEOS*) z 2013 r. (raz na 120 wyrazów), nieco rzadziej w programie *ÖVP* (raz na 183 słów), a bardzo rzadko w manifestie socjaldemokratów (raz na 471 wyrazów). Analiza programów wyborczych z 2017 r. prowadzi do innych wniosków. Ponownie w dokumentach Zielonych pojawiają się najliczniej i najczęściej słowa „środowisko”, „energia”, „klimat”, „ekologia”, „zrównoważony rozwój”, występują raz na 88 wyrazów. Natomiast inne formacje polityczne mocno redukowały w swoich programach zapisy dotyczące ochrony środowiska. *NEOS* w 2017 r. całkowicie pominęły tematykę zielonej transformacji i polityki klimatycznej, a pozostałe partie wypowiadają się w tych sprawach zdawkowo. Częstotliwość pojawiania się kluczowych słów w programie *SPÖ* z 2017 r. wynosiła raz na 538 wyrazów, podobnie jest u chadeków (raz na 559 wyrazów) oraz w manifestie *FPÖ* (raz na 567 wyrazów). Przygotowane dwa lata później dokumenty na przyspieszone wybory do Rady Narodowej w większym stopniu informują o poglądach partii politycznych wobec zmian klimatycznych, polityki ochrony środowiska i energetycznej. Na pierwszym miejscu w rankingu jest ponownie manifest Zielonych, w którym poszukiwane określenia pojawiają się najczęściej (raz na 71 wyrazów). Stosunkowo często tematyka transformacji klimatyczno-energetycznej pojawia się w programie *FPÖ* (raz na 154 wyrazy). Co tym bardziej zaskakujące, gdy porówna się ten wynik do poprzednich dokumentów opracowywanych przez wolnościowców, jak i do manifestów innych ugrupowań z 2019 r., w tym *NEOS* (częstotliwość raz na 201 wyrazów) i *SPÖ* (raz na 246). Najrzadziej poszukiwane słowa kluczowe pojawiały się w programie chadecji (raz na 355 wyrazy) ale i tak dostrzec można wzrost częstotliwości w porównaniu z dokumentem z 2017 r.

Można zaobserwować, że w 2013 r. we wszystkich manifestach wyborczych (z wyjątkiem *FPÖ*, które pominęło temat) najczęściej pojawia się słowo „energia”, następnie „środowisko”, na trzecim miejscu „klimat” lub „zrównoważony rozwój”. W 2017 r. w manifestach *ÖVP* i *SPÖ* zdecydowanie najliczniej pojawiało się słowo *Energie*. Natomiast w manifestie *Grüne* dominuje termin klimat (niem. *Klima*). Jedynie w programie *FPÖ* z 2017 r. na pierwszym miejscu pojawiło się słowo/wyrażenia związane z „środowiskiem”, natomiast całkowicie nieobecne były jakiegokolwiek odniesienia do klimatu. W manifestach z 2019 r. w manifestach wszystkich partii politycznych (także *FPÖ*) najczęściej pojawiał się wyraz

„klimat” (w programie Zielonych zastosowany rekordowo 251 razy). Drugim najliczniej umieszczonym słowem w analizowanych dokumentach z 2019 r. było „środowisko” (z wyjątkiem manifestu Zielonych, w którym była to „energia”). Najrzadziej ze wszystkich analizowanych terminów pojawia się „zrównoważony rozwój”. Programy wyborcze Zielonych przygotowywane w latach 2013-2019 charakteryzuje największa liczba zastosowanych słów kluczowych, jak i największa częstotliwość ich występowania. Żadne inne ugrupowanie na austriackiej scenie politycznej nie posiada tak rozbudowanej wieloaspektowej koncepcji środowiska i przeciwdziałania zmianom klimatycznym, jak partia Zielonych.

Do równie ciekawych wniosków dotyczących ekologizacji manifestów wyborczych prowadzi analiza ilościowa z wykorzystaniem instrumentarium MRG, która uwzględniła w badanych dokumentach obecność referencji oznaczonych kodem 416/ 416.2, jak i 501. Tabela 2 zawiera zestawienie udziału zakodowanych zdań w programach wyborczych pięciu partii w latach 2013-2017. Zauważyć można, że referencje 416/416.2 pojawiały się w 2013 r. zdecydowanie rzadziej niż kod 501. Wyjątkiem był program partii NEOS, gdzie udział referencji 416/416.2 był wyższy, niż tych sklasyfikowanych jako bezpośrednio odnoszące się do ochrony środowiska (kod 501). W 2017 r. znacząco wzrósł w porównaniu z manifestem z poprzedniej elekcji udział miejsca przeznaczanego na referencje w prawie wszystkich analizowanych dokumentach (z wyjątkiem manifestu ÖVP, gdzie zmalał o prawie 2,5 pkt proc oraz programu NEOS, gdzie tematyka została zupełnie pominięta). W manifestach z 2019 r. nastąpił zdecydowany wzrost miejsca przeznaczanego na kwestie ochrony środowiska i zielonej transformacji w porównaniu z dokumentami z 2017 r. W przypadku manifestu Partii Zielonych zdania sklasyfikowane kodem 416/416.2 i 501 zajęły niemalże 28% programu.

Nie jest zaskoczeniem, że spośród pięciu analizowanych ugrupowań politycznych zdecydowanie najwięcej miejsca w swoich programach wyborczych na kwestie ochrony środowiska i walki ze zmianami klimatycznymi (kod 501), przeznaczają austriaccy Zieloni.

Tabela 2

*Udział referencji oznaczonych kodem 416/416.2 i 501 w programach wyborczych austriackich partii z lat 2013-2019 (dane w proc.)*

2013	GRÜNE	SPÖ	NEOS	ÖVP	FPÖ
Kod 416/ 416.2	4,5	0,27	8,9	3,1	0
Kod 501	9,2	1,6	6,2	3,4	0
Razem kod 416 i kod 501	<b>13,7</b>	1,87	15,1	6,5	0

2017	GRÜNE	SPÖ	NEOS	ÖVP	FPÖ
Kod 416/416,2	8,2	2,9	0	2,1	1,3
Kod 501	12,6	1,7	0	2	5,9
Razem kod 416 i kod 501	<b>20,8</b>	4,6	0	4,1	7,2
2019	GRÜNE	SPÖ	NEOS	ÖVP	FPÖ
Kod 416	15,9	5,5	6,1	1,8	2,7
Kod 501	11,8	4,5	3	2,9	10,8
Razem kod 416 i kod 501	<b>27,7</b>	<b>10</b>	<b>9,1</b>	<b>4,7</b>	<b>13,5</b>

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych *Manifestoproject*

Na przestrzeni lat widoczna jest wyraźna zmiana w manifestach Wolnościowej Partii Austrii, która jeszcze w 2013 r. całkowicie lekceważyła temat, podczas gdy w dokumentach przygotowywanych na kolejne dwie elekcje parlamentarne znacząco wzrósł procentowy udział miejsca przeznaczanego na tematykę ochrony środowiska (kod 501): z 5,9% w 2017 r. do aż 10,8% w programie z 2019 r. W manifeste wyborczym Socjaldemokratycznej Partii Austrii z 2019 r. ponad dwuipółkrotnie zwiększyła się w porównaniu z dokumentami z lat 2013 i 2017 ilość bezwzględnie miejsca przeznaczanego na tematykę ochrony środowiska. To zdecydowanie mniej niż Zieloni, a nawet wolnościowcy, ale więcej niż liberałowie. Najbardziej lakoniczni w kwestiach walki z kryzysem klimatycznym i działań na rzecz ochrony środowiska pozostają chadecy (ÖVP). Jeszcze w manifeste z 2013 r. tematyka, klasyfikowana referencją kodu 501, zajmowała 3,4% objętości, cztery lata później już jedynie 2%, a w 2019 r. jej udział minimalnie wzrósł do 2,9%, co dowodzi, że dla chadeczek nie jest to kluczowy punkt programu wyborczego. Zdania oznaczone kodem 416/416.2 identyfikowane z antywzrostowym ekologizmem, informują o poparciu partii politycznych dla ograniczeń gospodarczych, które mają uchronić przed nadmierną eksploatacją zasobów naturalnych oraz dla promocji zrównoważonego rozwoju we wszystkich gałęziach gospodarki. Od 2017 r. dostrzec można sukcesywny wzrost obecności zdań sklasyfikowanych kodem 416/416.2 w programach Zielonych, Socjaldemokratycznej Partii Austrii oraz partii NEOS.

### **Jakościowa analiza manifestów wyborczych partii austriackich z 2019 r.**

W tej części artykułu podjęta zostanie próba odpowiedzi na pytania, jakie podobieństwa i różnice były widoczne między austriackimi partiami w poglądach na temat ochrony środowiska, kryzysu klimatycznego oraz

transformacji energetycznej podczas kampanii wyborczej do Rady Narodowej w 2019 r.

W porównaniu z wcześniejszymi elekcjami parlamentarnymi, w 2019 r. wszystkie objęte analizą partie austriackie w mniejszym lub większym stopniu odniosły się w swoich manifestach wyborczych do zmian klimatycznych, transformacji energetycznej oraz ochrony środowiska. Zdaniem austriackiej organizacji pozarządowej *Global 2000* ochrona środowiska po raz pierwszy stała się głównym tematem kampanii wyborczej w Austrii (*Klimawahl 2019 2000*: 63).

Think thank *Global 2000* przeanalizował stanowiska partyjne na temat zielonej transformacji zawarte w programach wyborczych z 2019 r. pod kątem ich zgodności z Porozumieniem Paryskim, a także ocenił spójność proponowanych działań w różnych obszarach gospodarki względem wyznaczonych celów klimatycznych (*Klimawahl 2019 2000*: 6). W wyniku przeprowadzonej analizy organizacja najwięcej punktów przyznała Zielonym (24 pkt), następnie SPÖ (17 pkt), NEOS (16 pkt), ÖVP (9 pkt), a najmniej FPÖ (jedynie 4 pkt). *Global 2000* wskazując Zielonych jako lidera rankingu, docenił kompleksowość propozycji przedstawionych przez ugrupowanie.

Zieloni zapowiedzieli w manifestie z 2019 r. (*Wen würde unsere Zukunft wählen 2019*) gotowość do osiągnięcia przez Austrię neutralności klimatycznej już w 2040 r., zwiększenie efektywności energetycznej o 30% do 2030 r. oraz redukcję emisji gazów cieplarnianych o 60% do 2030 r. w stosunku do roku bazowego 2005 (*Ibidem 2019*: 9). Równocześnie partia poparła wyodrębnienie w budżecie Austrii znaczących środków na realizację celów klimatycznych, które m.in. pochodziłyby z podatków od emisji CO<sup>2</sup> (*Ibidem 2019*: 8). Zieloni zadeklarowali wycofanie się z przedsięwzięć szkodliwych dla środowiska i klimatu (w tym m.in. z kontrowersyjnej rozbudowy lotniska w Wiedniu). Opowiadając się za gospodarką o obiegu zamkniętym, zaapelowali o efektywne wykorzystanie zasobów w przemyśle. W programie wyborczym Zielonych z 2019 r. znalazła się propozycja zwiększenia finansowania elektromobilności i elektryfikacji kolei, jak i rozbudowy ścieżek rowerowych (*Ibidem 2019*: 11-13). Sztandarową propozycją partii było wprowadzenie sieciowego rocznego biletu na całą komunikację w Austrii – tzw. biletu klimatycznego 1-2-3, który umożliwiłby tanie podróżowanie koleją oraz komunikacją miejską (w cenie 3 euro dziennie po całej Austrii lub za 2 euro dziennie na terenie trzech krajów związkowych lub za 1 euro na terenie jednego kraju związkowego).

Zieloni jako cel swojej polityki rolno-żywnościowej wskazywali bezpieczną, regionalną i ekologiczną żywność, wolną od inżynierii genetycznej oraz masowego stosowania substancji chemicznych, antybiotyków i pestycydów. Deklarowali zaangażowanie na rzecz rolnictwa różnorodnego, najlepiej eko-

logicznego, które zapewni rolnikom wysoki dochód, pozostając w harmonii z naturą. Zieloni podkreślali, że chcą, aby w sektorze rolnym obowiązywały wysokie standardy ekologiczne i dotyczące praw zwierząt. Zdaniem Zielonych jedynie rolnictwo ekologiczne ma przyszłość, ponieważ chroni żyzne gleby, czystą wodę pitną i bioróżnorodność oraz zabezpiecza dochody rolników wyższymi cenami produktów (*Ibidem* 2019: 21).

Partia domaga się nadania największego znaczenia ochronie bioróżnorodności. Austria powinna być według Zielonych bardziej zaangażowana w realizację swoich zobowiązań międzynarodowych, promować zrównoważone użytkowanie gruntów, ograniczać stosowanie pestycydów i nadmiaru nawozów w rolnictwie (*Ibidem* 2016: 16). Partia apelowała o lepsze egzekwowanie prawa ochrony środowiska, w tym podejmowanie działań prawnych przeciwko tym, którzy je łamią. Zieloni wskazywali na konieczność zagwarantowania prawa obywateli do informacji o stanie środowiska naturalnego (*Ibidem* 2019: 18).

Socjaldemokratyczna Partia Austrii w manifestie wyborczym z 2019 r. (*Menschlichkeit steigt* 2019) zaapelowała o solidarność narodową i jedność wszystkich partii politycznych w obliczu kryzysu klimatycznego „Potrzebujemy, aby wszystkie partie stanęły ramię w ramię. Tylko jeśli wszyscy będziemy współpracować ponad podziałami partyjnymi, mamy szansę prawdziwej zmiany” (*Ibidem* 2019: 11). Socjaldemokraci zaproponowali powołanie ogólnonarodowego konwentu klimatycznego, w którym uczestniczyłyby nie tylko partie reprezentowane w parlamencie, ale także kraje związkowe i gminy, przedstawiciele pracowników i pracodawców, organizacje ekologiczne i zajmujące się dobrostanem zwierząt, eksperci i przedstawiciele środowisk akademickich, instytucje badawcze, przedsiębiorstwa i, oczywiście, organizacje pozarządowe i ruchy społeczne jak np. „Fridays for Future”. SPÖ postulowała ustanowienie funduszu ochrony klimatu, finansującego działania ustalone przez konwent klimatyczny (takie jak przejście na energie odnawialne). Także na arenie unijnej partia popierała utworzenie „Zielonego Funduszu Klimatycznego”, który Austria będzie współfinansować w wymiarze 100 milionów euro (*Ibidem* 2019:16).

SPÖ zapowiedziała w manifestie powstanie łącznie 20 tys. nowych, „zielonych” miejsc pracy. Partia zwróciła uwagę, iż prawie 45% emisji CO<sup>2</sup> w Austrii pochodzi z przemysłu ciężkiego oraz od producentów energii elektrycznej i to pomimo faktu zintegrowania z unijnym systemem handlu uprawnieniami do emisji. To zdaniem socjaldemokratów dowodzi, że system jest mało skuteczny. Z tego względu SPÖ popiera wprowadzenie w UE nowego podatku ekologicznego od CO<sup>2</sup>, wierząc, że to zapewni środki finansowe na inwestycje prośrodowiskowe (*Ibidem* 2018: 16). Socjaldemokraci chcą skonsolidowanych działań

Unii Europejskiej, takich jak większe inwestycje w infrastrukturę, realizacja wiążących celów klimatycznych oraz rezygnacja ze stosowania mikroplastiku oraz glikofosatu i innych pestycydów w rolnictwie (*Ibidem* 2019: 159).

Popierając ekologiczny transport i rozwój kolei, partia opowiadała się za dodatkiem dojazdowym z premią klimatyczną dla tych osób, które zrezygnują z samochodu na rzecz transportu publicznego (*Ibidem* 2019: 104). Socjaldemokraci postulowali jednak, aby wysokość dodatku za dojazdy do pracy była kształtowana niezależnie od wysokości dochodów. SPÖ poparła pomysł wprowadzenia biletu klimatycznego 1-2-3 (finansowanego z funduszu ochrony klimatu). Socjaldemokraci postulowali szybką elektryfikację kolei i całkowitą rezygnację z lokomotyw spalinowych (*Ibidem* 2019: 15). SPÖ zapowiedziała, że 100 mln euro z budżetu państwa zostanie przeznaczone na rowery elektryczne oraz e-taksówki, które ułatwią mieszkańcom małych miejscowości dojazd na dworce kolejowe i będą oferowane bezpłatnie dla właścicieli biletu klimatycznego 1-2-3. Popierając przechodzenie na samochody elektryczne, socjaldemokraci wskazali 2030 r. jako termin, od którego w użyciu pozostaną jedynie pojazdy wolne od emisji (pełne wycofanie pojazdów z silnikiem diesla) (*Ibidem* 2019: 104).

Socjaldemokratyczna Partia Austrii, opowiada się za tym, aby 50% gruntów rolnych Austrii zostało przeznaczone pod uprawę ekologiczną, dostrzegając przy tym potrzebę unikania środków chemicznych, w tym nawożenia azotem mineralnym, a także oszczędnego korzystania z zasobów naturalnych i utrzymania różnorodności biologicznej (*Ibidem* 2019: 19). Dbając o dobrostan zwierząt SPÖ sprzeciwia się masowemu transportowi zwierząt hodowlanych (*Ibidem* 2019: 17). Partia proponuje, aby konsumenci w ramach akcji promocyjnych i edukacyjnych byli szeroko informowani o zaletach kupowania regionalnej, wysokiej jakości, zdrowej żywności, natomiast rolnicy byli wspierani przy przechodzeniu na zrównoważone zarządzanie.

Opowiadając się za 4-dniowym tygodniem pracy, socjaldemokraci argumentowali, że krótsze tygodnie pracy są nie tylko korzystne z uwagi na równowagę między życiem zawodowym a prywatnym, ale oznaczają także korzyści dla klimatu, za sprawą mniejszej o 20% emisji gazów cieplarnianych (mniej dojazdów do pracy, mniejsze zastosowanie klimatyzacji). SPÖ zadeklarowała gotowość osiągnięcia przez Austrię neutralności klimatycznej już w 2040 r. oraz redukcji emisji gazów cieplarnianych o 60% do 2030 r., w tym celu zapowiadając, że kwestie klimatyczne powinny być uwzględnione we wszystkich politykach. Wdrażanie prośrodowiskowych innowacji oraz nowych technologii prowadzi, zdaniem austriackich socjaldemokratów, do powstania nowych miejsc pracy w gospodarce (*Ibidem* 2019: 103).

Mimo zarysowania w manifestie wyborczym ambitnych celów redukcyjnych socjaldemokracji nie wskazali dodatkowych źródeł finansowych do wdrażania kosztowych inwestycji w Austrii. SPÖ odrzuciła ponadto perspektywę zmian w krajowym systemie podatkowym oznaczających wprowadzenie podatku od CO<sup>2</sup>, choć poparła opłaty na szczeblu europejskim.

Partia NEOS w manifestie z 2019 r. (*Pläne von A bis Z 2019*) poparła ambitne cele klimatyczne wiążąc je z konkretnymi działaniami. Liberałowie wyrazili nadzieję, że Austria stanie się światowym liderem i wzorem do naśladowania dla innych w sferze ochrony środowiska (*Ibidem 2019: 28*). Ugrupowanie zapowiedziało gotowość osiągnięcia przez Austrię neutralności klimatycznej już w 2040 r. Liberałowie zadeklarowali redukcję emisji gazów cieplarnianych o 60% do 2040 r. przy równoczesnym wzroście efektywności energetycznej o 15% oraz udziale OZE w miksie energetycznym na poziomie 70% (*Ibidem 2019: 29*). Partia NEOS opowiedziała się za wyodrębnieniem budżetu na cele klimatyczne oraz za wprowadzeniem podatku od emisji CO<sup>2</sup> przy równoczesnej likwidacji innych opłat klimatycznych. Popierając gospodarkę o obiegu zamkniętym NEOS postulowali inwestycje w badania nad dekarbonizacją i dostrzegali rolę prywatnych przedsiębiorców w promowaniu prośrodowiskowych technologii.

Liberałowie poparli odejście od ogrzewania budynków za pomocą pieców olejowych do 2030 r., a w dalszej perspektywie do 2040 r. zrezygnowanie także z pieców gazowych. Celem zwiększenia tempa renowacji i zmniejszenia zużycia energii NEOS zaproponowali system zachęt i ulg podatkowych, które zredukują koszty energii dla osób ubogich. Zapowiedzieli konieczność kontroli budynków użyteczności publicznej pod kątem wydajności systemów grzewczych, termoizolacji oraz inwestycji w systemy fotowoltaiczne (*Ibidem 2019: 29*). Partia w swoim programie wyborczym podkreślała, że Austria odegra pionierską rolę w rozwoju rozwiązań w zakresie zrównoważonej mobilności, rozbudowując transport publiczny oraz infrastrukturę rowerową i pieszą (*Ibidem 2019: 30*).

NEOS domagali się, aby w rolnictwie ograniczyć pestycydy, promując zrównoważoną, przyjazną środowisku ochronę przed szkodnikami. Za priorytet partia uznała ochronę bioróżnorodności. Domagała się gruntownej reformy Wspólnej Polityki Rolnej, która z jednej strony doprowadzi do przesunięcia środków z dopłat do gruntów na rzecz zintegrowanego rozwoju obszarów wiejskich i mniejszych gospodarstw rolnych, a z drugiej strony ściśle powiąże dotacje z wymogami środowiskowymi. Oprócz zreformowania polityki finansowania, NEOS postulowali ochronę klimatu poprzez cyfryzację i wdrażanie zaawansowanych technologii dla obszarów wiejskich (*Ibidem 2019: 31-32*).

Austriacka Partia Ludowa w swoim programie wyborczym z 2019 r. (*Unser Weg für Österreich 2019*) poparła cele zawarte w Porozumieniu Paryskim, wy-



znacząc 2045 r. jako realny termin osiągnięcia przez Austrię neutralności klimatycznej oraz zapowiedziała, że do 2030 r. o 36% zostanie zredukowana emisja gazów cieplarnianych (*Ibidem* 2019: 36). ÖVP apelowała, aby co roku przeprowadzano ewaluację planu klimatycznego, a raz na cztery lata jego modernizację. Chadece proponowali szybkie podjęcie działań na poziomie europejskim i międzynarodowym w sferach ochrony środowiska i klimatu, ponieważ inicjatywa tylko jednego państwa (np. Austrii) uderzy w jego pozycję gospodarczą i konkurencyjność w świecie.

Flagową koncepcją ÖVP z 2019 r. była inwestycja w technologię wodorową. Partia zapowiedziała przeznaczenie istotnych funduszy (500 mln euro w ciągu najbliższej dekady) na badania szerokiego zastosowania wodoru jako nieemisyjnego źródła energii, przekonując iż inwestycja oznacza utworzenie około 30 tys. nowych miejsc pracy (*Ibidem* 2019: 36). Według planów partii chadeckiej, Austria ma stać się do 2030 r. światowym liderem w dziedzinie wodoru. ÖVP zapowiadała ponadto wsparcie dla elektromobilności oraz powstanie do 2025 r. sieci stacji doładowania wodoru, który zdaniem chadeków stanowi skuteczny sposób odejścia od kopalnianych źródeł energii w przemyśle. Chadece zapowiedzieli, że do 2030 r. udział OZE w krajowym miksie energetycznym wyniesie około 45-50%. Odrzucili perspektywę wprowadzenia podatku od CO<sup>2</sup> argumentując, że uderzy on w najslabiej zarabiających.

W manifeście wyborczym z 2019 r. wolnościowcy zaapelowali o skuteczną ochronę środowiska „bez histerii klimatycznej”, argumentując że walka o ochronę środowiska nie jest zmonopolizowana przez samozwańczych ekologów (*Mit Sicherheit für Österreich* 2019: 9). Dostrzegając globalne zagrożenia wynikające z kryzysu klimatycznego, partia zanegowała traktowanie zmian klimatycznych jako podstawy przyznania azylu w UE (*Ibidem* 2019: 6). FPÖ przyznaje jednak, że zmiany klimatyczne są faktem niezaprzeczalnym, dlatego popiera perspektywę neutralności klimatycznej do 2050 r., redukcję gazów cieplarnianych o 36% do 2030 r. oraz zwiększenie efektywności energetycznej o 15% do 2030 r. Z drugiej jednak strony wolnościowcy wątpią, czy ambitne cele klimatyczne przyjęte w UE cokolwiek zmienią bez zaangażowania Chin i USA (*Ibidem* 2019: 9). Partia sprzeciwia się unijnemu granicznemu podatkowi klimatycznemu podkreślając, że jego wprowadzenie spowoduje wzrost kosztów w każdej dziedzinie gospodarki, co uderzy w zwykłych obywateli. Co więcej, partia wyraziła w manifeście obawę o atrakcyjność gospodarczą Austrii, sugerując, że radykalne przepisy prawne mogą zniechęcić zagranicznych inwestorów. Wolnościowcy odrzucają energię jądrową i domagają się większej eksploatacji rodzimych źródeł energii, aby Austria pozostała energetycznie niezależna (*Ibidem* 2019: 1).

Tabela 3

*Stanowiska partii politycznych wobec wybranych kwestii środowiskowych (na podstawie manifestów opracowanych przed wyborami do Rady Narodowej z 2019 r.)*

Tematy	GRÜNE	SPÖ	NEOS	ÖVP	FPÖ
Neutralność klimatyczna – realizacja + podejmowane działania	Poparcie (cel do 2040 r.) spadek emisji CO <sub>2</sub> o 60% do 2030 r.  Budżet na cele klimatyczne, coroczny monitoring	Poparcie (cel do 2040 r.) spadek emisji CO <sub>2</sub> o 60% do 2030 r.  Brak działań dot. monitoring, ścieżek redukcji	Poparcie (cel do 2040 r.), spadek emisji CO <sub>2</sub> o 60% do 2030 r.  Stać kontrola przepisów i ustaw pod kątem prawa klimatycznego, likwidacja subwencji państwowych niezgodnych z celami klimatycznymi	Poparcie (cel do 2045 r.), spadek emisji CO <sub>2</sub> o 36% do 2030 r.  Przegląd coroczny planu działania na rzecz klimatu (nowelizacja co 4 lata), większa kontrola, przegląd prawa	Poparcie (cel do 2050 r.) spadek emisji CO <sub>2</sub> o 36% do 2030 r.  Za utworzeniem Krajowej Rady ds. Klimatu i Energii – doradcy rządu federalnego w ocenie środków i przepisów Brak monitoring, ścieżek redukcji
Odnawialne źródła energii (OZE)	Udział OZE do 60% do 2030 r., prąd w 100% z OZE  Redukcja zużycia energii o 30% do 2030 r.	Prąd w 100% z OZE do 2030 r.  Redukcja zużycia energii o 50% do 2030 r.	Udział OZE do 70% do 2030 r., prąd w 100% z OZE  Redukcja zużycia energii o 15% do 2030 r.	Udział OZE 2030 r. do 45-50%, prąd w 100% z OZE  Nie określono celów w zakresie redukcji zużycia energii	Udział OZE do 50% do 2030 r., prąd w 100% z OZE  Redukcja zużycia energii o 15% do 2030 r.
Efektywność energetyczna	Redukcja zużycia energii o 30% do 2030 r.	Redukcja zużycia energii o 50% do 2030 r.	Redukcja zużycia energii o 15% do 2030 r.	Redukcja zużycia energii o 15% do 2030 r.	Redukcja zużycia energii o 15% do 2030 r.
Innowacje a ochrona środowiska	Strategie dekarbonizacyjne opracowane przez publiczne przedsiębiorstwa, efektywne wykorzystanie zasobów w przemyśle, gospodarka o obiegu zamkniętym. Wycofanie mikroplastiku. Ograniczenie opakowań jednorazowych na rzecz wielokrotnego użytku	Zielony fundusz (100 mln euro) przeznaczony na innowacje. (wsparcie firm w badaniach związanych z klimatem)	Gospodarka o obiegu zamkniętym, inwestycje w OZE i w badania i nowe technologie – udział prywatnych przedsiębiorstw w innowacyjnych projektach infrastruktury	Investycje w technologie i badania nad wykorzystaniem zielonego wodoru (500 mln euro, 30 tys. nowych miejsc pracy)	Brak propozycji

Rolnictwo	Znakowanie żywności pod kątem wpływu na klimat, wsparcie dla diety bez produktów pochodzenia zwierzęcego, ekspansja rolnictwa ekologicznego	Za większą ekologicznością rolnictwa (do 50%)	Za większą ekologicznością rolnictwa, dotacje dla rolnictwa powiązane ze spełnieniem wymogów środowiskowych promocja zrównoważonego rozwoju	Promocja lokalnej, regionalnej żywności	Brak odniesień
Transport	Promocja transportu publicznego i intermodalnego, rozbudowa dróg rowerowych, kolei elektrycznej. Tani roczny bilet klimatyczny 1-2-3 na transport w Austrii. Promocja e-mobilności, wycofanie pojazdów z silnikami diesla od 2030 r.	Investycje w kolej (200 mln euro na elektryfikację kolei), tani roczny bilet klimatyczny 1-2-3 na transport publiczny w Austrii, wycofanie pojazdów z silnikami diesla od 2030 r.	Investycje w transport publiczny (kolej), brak daty wycofania pojazdów z silnikami diesla, opodatkowanie ropy naftowej celem zwiększenia finansowania ekologicznych form mobilności	Rozbudowa transportu publicznego, ulgi i subwencje w zależności od wyboru pojazdu (system sprawiedliwy społecznie). Zachęty do przejścia na pojazdy bezemisyjne. Brak daty wycofania pojazdów z silnikami diesla	Sprzeciw wobec wycofania pojazdów z silnikami diesla. Bonus 3000 euro za zakup pojazdu niskoemisyjnego (tzw. premia środowiskowa) przy jednoczesnym złomowaniu samochodu mającego więcej niż 12 lat, inwestycje w transport publiczny
Zielone Podatki	Za podatkami powiązany z emisją CO <sub>2</sub> , likwidacja dotacji szkodliwych dla środowiska do 2025 r., wstrzymanie przedsięwzięć szkodliwych dla klimatu	Brak poparcia dla zielonych podatków w Austrii	Za zielonymi podatkami (od emisji CO <sub>2</sub> ) – podatek od silników diesla i benzyny. Brak jasnej deklaracji likwidacji dotacji i inwestycji szkodliwych dla środowiska	Brak poparcia dla zielonych podatków w Austrii. Brak również wyraźnej deklaracji powstrzymania inwestycji niekorzystnych dla klimatu (rozbudowa lotniska w Wiedniu)	Sprzeciw wobec zielonych podatków w Austrii

Źródło: Opracowanie własne

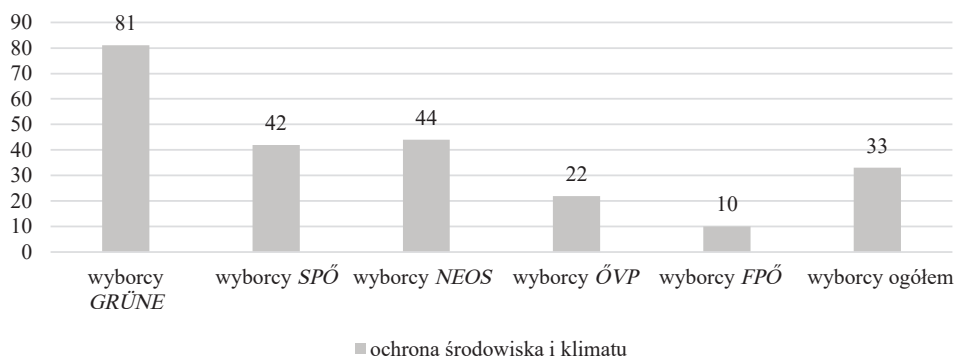
W programie wyborczym FPÖ z 2019 r. pojawił się postulat powstrzymania transportu zwierząt hodowanych przez Europę. Partia przekonuje, że dobrostan zwierząt jest jej bliski, a „ochrona zwierząt dawno przestała być domeną Zielonych” (*Ibidem* 2019: 10). Partia zaapelowała o reintrodukcję dzikich zwierząt do austriackich lasów.

Wolnościowcy wskazują na konieczność powiązania transportu ze środowiskiem naturalnym, popierają rozbudowę kolei i transportu publicznego na obszarach wiejskich oraz przechodzenie na samochody elektryczne (*Ibidem* 2019: 1). Partia proponuje ponadto wprowadzenie obniżki ceny winiet rocznych na autostrady przy jednoczesnym wzroście cen winiet krótkoterminowych (*Ibidem* 2019: 9). Równocześnie FPÖ krytykuje faworyzowanie rowerzystów i szykanowanie innych użytkowników dróg (podkreślając prawo do wyboru środków transportu), zdecydowanie odrzucając perspektywę szybkiego wycofania pojazdów z silnikami spalinowymi diesla (*Ibidem* 2019: 6). Wygórowane cele klimatyczne UE i rządu federalnego osłabiają, zdaniem FPÖ, atrakcyjność Austrii jako lokalizacji biznesowej, prowadząc do ucieczki przedsiębiorców i zamykania zakładów. Partia sprzeciwiła się ekologizacji krajowego systemu podatkowego. Oryginalnym postulatem FPÖ była propozycja utworzenia Krajowej Rady ds. Klimatu i Energii, która stanowiłaby organ doradczy dla rządu federalnego (*Ibidem* 2019: 9).

Według sondażu przeprowadzonego przez SORA/ISA, kampania wyborcza do Rady Narodowej w 2019 r. w ocenie elektoratu koncentrowała się w pierwszej kolejności na ochronie środowiska i klimatu (33%), korupcji w polityce (29%), zdrowiu i opiece zdrowotnej (25%) oraz miejscach i warunkach pracy (23%) (*Wahlanalyse Nationalratswahl* 2019: 10). Szczegółowa analiza dowodzi jednak, że wyborcy poszczególnych partii politycznych znacząco różnili się w ocenie wagi i znaczenia kwestii środowiskowych podczas kampanii. O ile dla 81% wyborców Zielonych ochrona środowiska i klimat były najczęściej poruszonym (a zatem najistotniejszym) tematem, o tyle dla elektoratu Wolnościowej Partii Austrii było to jedno z wielu zagadnień, zdecydowanie mniej istotne niż migracje (69%) czy bezpieczeństwo (64%) oraz miejsca pracy (31%). Dla wyborców SPÖ ochrona środowiska i klimatu pojawiła się na drugim miejscu (42%) zaraz po korupcji w polityce (43%), postrzeganej jako wiodący temat wyborczy. Wyborcy NEOS przypisali kwestiom środowiskowym i klimatycznym oraz edukacji pierwszoplanowe znaczenie w kampanii. Natomiast w odczuciu elektoratu chadecji rywalizacja międzypartyjna w wyborach do Rady Narodowej toczyła się wokół tematów zdrowia i opieki (28%), następnie gospodarki (26%), a dopiero w dalszej kolejności wokół ochrony środowiska i klimatu (22%).

Wykres 1

Znaczenie ochrony środowiska i klimatu w ocenie elektoratu (wybory do Rady Narodowej w 2019 r.)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych: *Wahlanalyse Nationalratswahl 2019*: 10

## Podsumowanie

Przeprowadzona analiza dowiodła, że z pięciu głównych ugrupowań w Austrii najbardziej ekologicznie mitygacyjne stanowisko reprezentuje partia Zielonych, która nadaje kwestiom środowiskowym największe znaczenie, a w swoich programach wyborczych szczegółowo przedstawia propozycje realizacji ambitnych celów klimatyczno-środowiskowych. Dla pozostałych partii, zarówno z lewej, jak i z prawej strony sceny politycznej Austrii, sfera ochrony środowiska i klimatu jest mniej istotna. Wprawdzie ugrupowania odnoszą się w manifestach wyborczych do kwestii środowiskowo-klimatycznych oraz transformacji energetycznej, ale jest to jeden z wielu tematów, który pojawia się w kampanii, pozbawiony jednak wiodącej roli.

Austriackie elity polityczne akceptują cele Porozumienia Paryskiego podpisanego w 2015 r. przez UE oraz deklarują, że Austria pozostanie wzorem do naśladowania dla innych państw w dziedzinie ochrony środowiska i przeciwdziałania zmianom klimatycznym. Wszystkie ugrupowania sprzeciwiają się uznaniu energii jądrowej za zrównoważone, ekologiczne źródło energii. W Austrii istnieje ponadpartyjny konsensus co do dekarbonizacji i stopniowej rezygnacji z paliw kopalnianych na rzecz odnawialnych źródeł energii. Wszystkie partie popierają neutralność klimatyczną Europy oraz wzrost efektywności energetycznej, ale różnią się w wyznaczeniu terminu realizacji tych celów. Partie zgadzają się, że do 2030 r. prąd w austriackich gospodarstwach domowych będzie w 100% pochodził z OZE. Zgoda między ugrupowaniami dotyczy także działań na rzecz rozbudowy transportu publicznego, termomodernizacji bu-

dynków oraz promocji regionalnej, lokalnej, zdrowej i bezpiecznej żywności (*Klimawahl 2019, 2020*: 3).

Równocześnie partie wyraźnie pozycjonują się wokół działań podejmowanych przez UE w ramach polityki klimatycznej (pakiet *Fit for 55*) oznaczających radykalne zmiany w polityce transportowej, rolnictwie, budownictwie i przemyśle. Prawa strona sceny politycznej w Austrii (głównie *FPÖ*) kontestuje tempo i zakres zielonej transformacji oraz domaga się stopniowych zmian, nie uderzających w gospodarkę (*ÖVP*). Partia Zielonych, socjaldemokraci i liberałowie popierają większą odpowiedzialność UE za ochronę środowiska. Zieloni i *NEOS* poparli nawet ideę wprowadzenia zmian w austriackim systemie podatkowym (podatek od emisji CO<sup>2</sup>), którą jednak zdecydowanie odrzucili nie tylko wolnościowcy, ale i chadecy oraz socjaldemokraci.

W państwach, w których Zieloni odnoszą sukcesy wyborcze (jak np. Austria w 2019 r.), partie głównego nurtu zajmują bardziej ekologiczne stanowisko niż w państwach, w których ugrupowania zielonych znajdują się na marginesie życia politycznego (Carter 2013: 89-90). Partie lewicowe, jak i centrolewicowe, jako najbardziej zagrożone konkurencją ze strony Zielonych, przyjmują bardziej postępowe stanowisko w polityce środowiskowej niż partie prawicowe, które niejednokrotnie lekceważąco podchodzą do ekologii. Najczęściej jednak dostrzec można wyraźną dysproporcję między radykalnymi poglądami Zielonych a pozostałymi partiami głównego nurtu, nawet, jeśli te ostatnie umieściły kwestie środowiskowe i klimatyczne w swoich programach.

Wbrew nadziejom Neila Cartera, że partie głównego nurtu włączając tematykę środowiskową do manifestów wyborczych z czasem będą rywalizować między sobą o miano „najbardziej zielonej partii”, należy stwierdzić, że partia Zielonych jest jedynym ugrupowaniem w Austrii, które niezmiennie od lat kładzie nacisk w swoim programie na ochronę środowiska i łagodzenie zmian klimatu, co sprawia, że wiarygodność i profesjonalizm Zielonych w tym obszarze nie jest podważany przez żadne inne ugrupowanie. Z uwagi na fakt, że kwestie klimatyczno-środowiskowe są dla większości elektoratu coraz bardziej istotne, czego dowodzą badania opinii publicznej w Austrii, należy założyć, że zagadnienia te podczas kolejnych wyborów będą determinować rywalizację międzypartijną, stając się jednym z kluczowych uwarunkowań decyzji wyborczych.

## Bibliografia

- 111 *Projekte für Österreich. SPÖ – Wahlprogramm 2013* (2013), [https://www.mehr-demokratie.at/sites/default/files/PDF/spoe\\_wahlprogramm\\_2013.pdf](https://www.mehr-demokratie.at/sites/default/files/PDF/spoe_wahlprogramm_2013.pdf) (dostęp: 1.05.2024)
- Carter N. (2013), *Greening the Mainstream: party politics and the environment*, „Environmental Politics”, nr 1: 73–94.

- Das ist grün. Wahlprogramm der Grünen Nationalratswahl 2017* (2017), <https://gruene.at/app/uploads/sites/1/2021/07/Wahlprogramm-lang-NRW2017.pdf> (dostęp: 10.03.2024)
- Das Programm der Liste Sebastian Kurz – die neue Volkspartei zur Nationalratswahl 2017* (2017). *Der neue Weg*. <https://images.derstandard.at/2017/09/04/ProgrammN/eue-Gerechtigkeit.pdf> (dostęp: 10.03.2024)
- Das Programm der ÖVP zur Nationalratswahl 2013* (2013), [https://issuu.com/oevp/docs/wahlprogramm\\_kurzfassung\\_a4\\_ansicht](https://issuu.com/oevp/docs/wahlprogramm_kurzfassung_a4_ansicht) (dostęp: 10.03.2024)
- Fink S., Ch.Hubo, A.E.Töller (2022), *Parteiendifferenz in der Umweltpolitik: Einleitung zum Themenheft*, „Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft”, nr 15: 437–446. <https://manifestoproject.wzb.eu/information/documents/information> (dostęp: 10.03.2024)
- Komisja Europejska (2019), Komunikat do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Europejski Zielony Ład*, COM (2019) 640 wersja ostateczna, Bruksela
- Komisja Europejska (2013), *Zielona księga ramy polityki w zakresie klimatu i energii do roku 2030*, COM (2013) 169 wersja ostateczna, Bruksela.
- Klimabewusstsein in Österreich auf dem Prüfstand*, [https://www.bmk.gv.at/themen/klima\\_umwelt/klimaschutz/nat\\_klimapolitik/klimabewusstsein.html](https://www.bmk.gv.at/themen/klima_umwelt/klimaschutz/nat_klimapolitik/klimabewusstsein.html) (dostęp: 10.03.2024)
- Klimawahl 2019. Wie ernst ist es den Parteien mit dem Klimaschutz wirklich. Der grosse Wahlprogramm check*, Global 2000 (2000) <https://www.global2000.at/publikationen/wahlprogramm-check> (dostęp: 1.05.2024)
- Liebe deine Nächsten. Für mich sind das unsere Österreicher*, Wahlprogramm der FPÖ (2013), <https://www.fbi-politikschule.at/blausoesterreich/wahlen/nationalratswahlen/2013/> (dostęp: 10.03.2024)
- Maj P. (2022), *Ilościowa i jakościowa analiza równości w programach zwycięskich ugrupowań w wyborach do Sejmu RP w 2019 roku*, „Polityka i Społeczeństwo”, 4 (20): 210-220.
- Menschlichkeit steigt. Mit diesem Programm zur Nationalratswahl 2019* (2019) <https://www.spoe.at/wp-content/uploads/sites/739/2019/09/Wahlprogramm.pdf> (dostęp: 1.05.2024)
- Mit Sicherheit für Österreich: Fair. Sozial. Heimattreu*, Wahlprogramm der FPÖ (2019) [https://www.fbi-politikschule.at/fileadmin/user\\_upload/www.fbi-politikschule.at/blausoesterreich/Wahlprogramme/Wahlprogramm\\_NRW\\_2019\\_Mit\\_Sicherheit\\_fuer\\_OEsterreich\\_nur\\_online.pdf](https://www.fbi-politikschule.at/fileadmin/user_upload/www.fbi-politikschule.at/blausoesterreich/Wahlprogramme/Wahlprogramm_NRW_2019_Mit_Sicherheit_fuer_OEsterreich_nur_online.pdf) (dostęp: 10.03.2024)
- Neumann S. (1988), *Modern Political Parties*, w: *Władza i polityka. Wybór tekstów ze współczesnej politologii zachodniej*, red. Ankwicz M., Warszawa: In Plus.
- Österreicher verdienen Fairness, Freiheitliches Wahlprogramm zur Nationalratswahl 2017* (2017) [https://www.fpoe.at/fileadmin/user\\_upload/Wahlprogramm\\_8\\_9\\_low.pdf](https://www.fpoe.at/fileadmin/user_upload/Wahlprogramm_8_9_low.pdf) (dostęp: 10.03.2024)
- Plan A für Österreich, Das Programm für Wohlstand, Sicherheit & gute Laune*, (2017) <https://www.spoe.at/wp-content/uploads/sites/739/2017/11/Plan-A-2017.pdf> (dostęp: 10.03.2024)
- Pläne für ein neues Österreich*, Wahlprogramm von NEOS 2013 (2013), [https://www.mehr-demokratie.at/sites/default/files/PDF/neos\\_wahlprogramm\\_2013.pdf](https://www.mehr-demokratie.at/sites/default/files/PDF/neos_wahlprogramm_2013.pdf) (dostęp: 10.03.2024)
- Pläne von A bis Z*. Wahlprogramm von NEOS. Stand Juli 2019 (2019) [https://www.neos.eu/\\_Resources/Persistent/b216b67feb59d35e63e605897e63333c24faca41/Neos%20Best%20Of\\_Juli%202019\\_TB\\_4.Sept.pdf](https://www.neos.eu/_Resources/Persistent/b216b67feb59d35e63e605897e63333c24faca41/Neos%20Best%20Of_Juli%202019_TB_4.Sept.pdf) (dostęp: 10.03.2024)
- Saubere Umwelt. Saubere politik. Wahlprogramm der Grünen Nationalratswahl 2013* (2013), <https://gruene.at/app/uploads/sites/1/2021/07/Wahlprogramm-lang-2013.pdf>
- Sokół W., Żmigrodzki M (2003), *Współczesne partie i systemy partyjne Zagadnienia teorii i praktyki politycznej*, Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie Skłodowskiej.
- Steiner J. (1993), *Demokracje europejskie*, Rzeszów: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej w Rzeszowie

- Swacha P. (2023), *Parlamentarne partie polityczne w Polsce wobec problemu zmiany klimatu w latach 2005–2019 (perspektywa sieci społecznych)*, „Studia Politologiczne” Vol. 69: 210-232.
- Umweltbedingungen, Umweltverhalten 2019 Ergebnisse des Mikrozensus* (2020), Bundesanstalt Statistik Österreich, Wien [https://www.bmk.gv.at/themen/klima\\_umwelt/nachhaltigkeit/green\\_economy/mikrozensus\\_umwelt.html](https://www.bmk.gv.at/themen/klima_umwelt/nachhaltigkeit/green_economy/mikrozensus_umwelt.html) (dostęp: 10.03.2024)
- Unser Weg für Österreich. 100 Projekte*, [https://www.dievolkspartei.at/download/100\\_projekte.pdf](https://www.dievolkspartei.at/download/100_projekte.pdf) (dostęp: 10.03.2024)
- Volkens A (2002), *Manifesto Coding Instructions. Second Revised Edition*, [https://www.researchgate.net/publication/45794581\\_Manifesto\\_Coding\\_Instructions](https://www.researchgate.net/publication/45794581_Manifesto_Coding_Instructions) (dostęp: 10.13.2024)
- Wahlanalyse Nationalratswahl 2019 (2019), SORA/ISA im Auftrag des ORF, <https://strategieanalysen.at/wp-content/uploads/2019/10/ISA-SORA-Wahlanalyse-NRW-2019.pdf> (dostęp: 10.03.2024)
- Wahlprogramm von NEOS 2017* (2017) [https://ichtuwas.neos.eu/hubfs/common/Positionen/Wahlmanifest\\_NEOS.pdf?t=1504102317791](https://ichtuwas.neos.eu/hubfs/common/Positionen/Wahlmanifest_NEOS.pdf?t=1504102317791) (dostęp: 10.03.2024)
- Wen würde unsere Zukunft wählen? Wahlprogramm Nationalratswahl 2019* (2019), Die Grünen, <https://gruene.at/app/uploads/sites/1/2021/07/Das-Gruene-Wahlprogramm-2019-barrierefrei.pdf> (dostęp: 10.03.2024)

**Dr hab. Justyna Miecznikowska-Jerzak**, Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych, Uniwersytet Warszawski (j.miecznikowska@uw.edu.pl)

**Słowa kluczowe:** Austria, partie polityczne, manifesty wyborcze, ochrona środowiska, przeciwdziałanie zmianom klimatycznym, transformacja energetyczna

**Keywords:** Austria, political parties, electoral manifestos, environmental protection, tackling climate change, energy transition

#### Abstract

*The aim of the article is to identify the stances of the five main Austrian parliamentary parties on environmental protection, energy transition and climate change mitigation. It was considered interesting to investigate whether the topic of environmental protection was present on the Austrian political scene in the inter-party rivalry even prior to European Union enacting legally binding climate targets as a result of the implementation of the European Green Deal. The adopted research hypothesis is that environmental policy is a topic around which political groups in Austria are increasingly positioning themselves. The importance of environmental protection, climate change mitigation and energy transition has been demonstrated by the increasing amount of space allotted to these topics in Austrian parties' election manifestos over the years.*

*The National Council election manifestos of Austria's main political parties from the three legislative elections held between 2013 and 2019 are quantitatively analysed. The 2019 electoral programs are also qualitatively examined, but from before the adoption of the Union's commitment to achieve climate neutrality by 2050. In order to find similarities and differences between political parties, the electoral programs of Austrian parties were scrutinized for variations or consistency in content related to the green transition (in such areas as combating climate change, decarbonization, switching to renewable energy sources, and increasing energy efficiency).*



ADAM ROMEJKO  
Gdańsk  
ORCID: 0000-0002-8513-2955

## Kwestia energii odnawialnej w polityce austriackich Zielonych

### Wstęp

Nośnym medialnie tematem są współcześnie zmiany klimatyczne. Podkreśla się, że niezbędna jest aktywność prowadząca do złagodzenia, a nawet zatrzymania wynikających z nich negatywnych konsekwencji. Nieodzowna jest zmiana mentalności jednostek i zbiorowości, mająca doprowadzić do życia w sposób zrównoważony. Idea ta, oddawana w języku niemieckim jako *nachhaltig leben*, jest wyraźnie obecna w społeczeństwie austriackim, szczególnie za sprawą zdobywającej coraz większe wpływy partii Zielonych. Członkowie tego ugrupowania akcentują, że konieczne jest podjęcie właściwych działań, w tym wykorzystania energii odnawialnej w gospodarce oraz w życiu prywatnym. W minionych dekadach Zieloni nie mieli większego wpływu na rząd federalny. Sytuacja ta zmieniła się w 2020 r., gdy razem z Austriacką Partią Ludową (*Österreichische Volkspartei, ÖVP*) rozpoczęli rządy koalicyjne. Na znaczeniu zyskała wówczas Leonore Gewessler, która objęła stanowisko ministerialne.

Problemem badawczym w niniejszym artykule jest kwestia energii odnawialnej w polityce austriackich Zielonych. W jego analizie postawione zostały następujące pytania badawcze: 1. Jak prezentują się dzieje austriackich Zielonych? 2. W jaki sposób Zieloni weszli do polityki? 3. Jakie idee dotyczące energii odnawialnej zawierają programy wyborcze Zielonych? 4. W jaki sposób wciela się je w życie codzienne od momentu wejścia Zielonych w koalicję rządową z ludowcami? 5. Jaką rolę odgrywa w tym procesie minister Leonore Gewessler? 6. Na jakie słabości polityki ekologicznej Zielonych można wskazać? W przygotowaniu artykułu zastosowano metody typowe dla badań politologicznych, w tym analizę instytucjonalno-prawną oraz metodę historyczną. Wykorzystano także obserwacje własne poczynione m.in. przy okazji blisko sześćdziesięcioletniego zamieszkiwania w Austrii (w Innsbrucku i Wiedniu) oraz in-

formacje pochodzące z codziennej prasy austriackiej (w wersji elektronicznej) oraz radia i telewizji (ORF).

Artykuł składa się z trzech części. W pierwszej zaprezentowano genezę i dzieje austriackich Zielonych, w tym przywołano wyróżniające się postaci związane z tym ugrupowaniem, m.in. prezydenta Austrii Alexandra Van der Bellena oraz pochodzącą z Polski posłankę Ewę Ernst-Dziedzic. W drugiej części ukazano miejsce energii odnawialnej w partyjnej narracji Zielonych. Trzecią część poświęcono Leonorze Gewessler i staraniom, które podjęła na rzecz wdrażania w Austrii energetyki bazującej na źródłach odnawialnych. Interpretując dane odnoszące się do stanu faktycznego i prognoz, należy odróżnić pozyskiwaną ze źródeł odnawialnych energię elektryczną od energii ciepłej, zwłaszcza tej stosowanej w przemyśle (w tym ciężkim) oraz rolnictwie.

### Austriaccy Zieloni

Ruchy społeczno-polityczne, które stały się bazą dla austriackich Zielonych, ujawniły się na przełomie lat 60. i 70. XX w. Zwracano wówczas uwagę na konieczność uwrażliwienia obywateli na ekologię. Podjęto także działania ze strony władz państwowych, np. w 1972 r. zdecydowano się na rozszerzenie kompetencji ministerstwa zdrowia o ochronę środowiska (Pruckner 2005: 10). Brzemienno w skutki okazał się ruch społecznego sprzeciwu wobec planowanego przez władze rozwoju energetyki jądrowej. Wywodzący się ze środowisk socjaldemokratycznych premier Bruno Kreisky, w porozumieniu z przedsiębiorcami, przede wszystkim związanymi z branżą energetyczną, poparty przez związki zawodowe, zdecydował o rozpoczęciu budowy pierwszej w Austrii elektrowni atomowej. Zaplanowano ją w oddalonej o ponad 40 km w kierunku północno-wschodnim od Wiednia miejscowości Zwentendorf an der Donau, która – jak wskazuje jej nazwa – leży nad Dunajem. Odrzucający energetykę jądrową zorganizowali się wówczas w ramach Inicjatywy Austriackich Przeciwników Elektrowni Atomowej (*Initiative Österreichischer AKW-Gegner*), która skupiała mniejsze ugrupowania, głównie o lewicowym profilu. Sprawnie wykorzystano przestrzeń medialną do propagowania własnych poglądów (Romejko 2008: 66).

Sukcesem okazało się ogólnopństwowe referendum z 5 listopada 1978 r. – 50,47% uczestników odrzuciło korzystanie z energetyki jądrowej (Kleindel 1995: 470). Do czasów współczesnych stanowi ona tabu w Austrii. Podobnie jak w odniesieniu do państwowej neutralności, mamy tu do czynienia z ponadpartyjnym konsensusem. Jako przykład można przywołać Wolnościową Partię Austrii (*Freiheitliche Partei Österreichs, FPÖ*), chętnie prezentowaną jako

skrajnie prawicową, której działacze nie zgadzali się na wejście Czech do Unii Europejskiej ze względu na budowę elektrowni jądrowej w Temelínie (Romejko 2007: 160). Do dzisiaj austriaccy politycy gorliwie krytykują „atomowe inicjatywy” w sąsiednich państwach.

Wspomniane wyżej referendum traktuje się jako moment konsolidacji sił społecznych, który doprowadził do powstania partii Zielonych. Jednocześnie okazało się, że gdy zabrakło wspólnego przedmiotu sprzeciwu w postaci elektrowni atomowej, trudno było utrzymać jedność zwalczających jej budowę środowisk. W efekcie w 1982 r. zdecydowano się na stworzenie dwóch niezależnych organizacji o „zielonym” profilu. Były to: Austriacka Lista Alternatywna (*Alternative Liste Österreich, ALÖ*) oraz Zjednoczeni Zieloni Austrii (*Vereinte Grüne Österreichs, VGÖ*). Pierwsza organizacja gromadziła lewicowych działaczy antyatomowych oraz na rzecz Trzeciego Świata, pokoju i kobiet, druga – o profilu mieszczańskim – skupiła się tylko na działaniach antyatomowych. Członkowie *ALÖ* mieli bardziej ambitne plany od tych z *VGÖ*. Na wzór niemieckich Zielonych chcieli wejść do polityki, aby dzięki temu wpływać na zmiany społeczne zgodnie z propagowanymi hasłami, tj. ekologią, solidarnością, demokracją oddolną i wolnością od przemocy. W 1983 r. *ALÖ* i *VGÖ* wystartowały oddzielnie w wyborach do Rady Narodowej (*Nationalrat*), tj. izby niższej austriackiego parlamentu, co przełożyło się na to, że nie udało się im przekroczyć ustawowego progu wyborczego (4%) (Jordan: 1-3).

Sposobnością do podjęcia działań zjednoczeniowych były mające miejsce rok później protesty przeciwko hydroelektrowni na Dunaju w Hainburgu, przy granicy ze Słowacją. Kontestując wcześniej budowę elektrowni atomowej, eksponowano ryzyko związane z tym sposobem pozyskiwania energii w sytuacji awarii oraz problematyczność przechowywania odpadów promieniotwórczych. Intuicje te potwierdziła katastrofa czarnobylska w 1986 r. W przypadku elektrowni w Hainburgu dowodząco, że konsekwencją będzie zniszczenie unikatowego ekosystemu, który w 1996 r. otrzymał zinstytucjonalizowaną formę jako Park Narodowy Łęgów Naddunajskich (*Nationalpark Donau-Auen*) (*Der Weg zum Nationalpark*). W ten sposób zwrócono uwagę, że są cenniejsze wartości niż gospodarka, w tym bezpieczeństwo energetyczne. Perspektywa ta ma obecnie znaczenie w odniesieniu do wykorzystywania energii odnawialnej. Ujawnia się wyraźny opór w stosunku do budowy elektrowni wiatrowych, nowoczesnych sieci przesyłowych energii elektrycznej oraz elektrowni szczytowo-pompowych. Podkreśla się, że wpłyną one negatywnie na środowisko naturalne oraz na wartości estetyczne w postaci ingerencji w krajobraz.

W 1986 r. podjęto działania na rzecz utworzenia jednego ugrupowania partyjnego pod przewodnictwem Fredey Meissner-Blau, która w tym samym roku

bez powadzenia startowała na urząd prezydenta Austrii (Kleindel 1995: 504). Powstałe ugrupowanie otrzymało nazwę Zielona Alternatywa – Lista Fredy Meissner-Balu „ZIELONI” (*Die Grüne Alternative – Liste Freda Meissner-Blau „GRÜNE”*), którą w 1990 r. skrócono do Zielona Alternatywa – Zieloni w Parlamencie (*Die Grüne Alternative – Grüne im Parlament*). W 1993 r. zaczęto używać nazwy Zieloni – Zielona Alternatywa (*Die Grünen – Die Grüne Alternative*) (Jordan: 5).

W 1986 r. w wyborach do Rady Narodowej Zieloni zdobyli 4,82% głosów, co przełożyło się na 8 mandatów. Od tego czasu zasiadają w izbie niższej, systematycznie zdobywając kolejne głosy i miejsca. W wyborach w 2019 r. uzyskali 14% głosów i 26 mandatów w liczącej 183 członków Radzie Narodowej. Ponieważ w czasie wyborów w 2017 r. wystartowało drugie zielone ugrupowanie, tj. Lista Petera Pilza (*Liste Peter Pilz*), Zieloni zdobyli 3,8% głosów i nie przekroczyli ustawowego progu wyborczego. Partia Petera Pilza, dotychczasowego działacza Zielonych, znalazła się zaś w Radzie Narodowej, otrzymując 4,4% głosów. Wypchnięcie Zielonych z Rady Narodowej przełożyło się na wzrost znaczenia pochodzącej z Polski Ewy Ernst-Dziedzic, która wówczas była jednym z dwóch przedstawicieli Zielonych w izbie wyższej austriackiego parlamentu, tj. w Radzie Związkowej (*Bundesrat*). Od 2019 r. pełni ona funkcję posłanki (*Dr. Ewa Ernst-Dziedzic*).

Po wyborach w 2019 r. Zieloni weszli w koalicję z Austriacką Partią Ludową, tworząc gabinet rządowy, który rozpoczął działalność w styczniu 2020 r. Od samego początku funkcję ministerialną w rządzie pełni Leonore Gewessler. Resort, któremu przewodzi, to Ministerstwo Związkowe Ochrony Klimatu, Środowiska, Energii, Mobilności, Innowacji i Technologii (*Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie*). Jest to kluczowe ministerstwo, jeśli chodzi o wdrażanie koncepcji energetyki odnawialnej w Austrii. Dysponuje ono niemałym budżetem (*Energie*). Ważnym politykiem, wywodzącym się z szeregów Zielonych, jest prezydent Austrii Alexander Van der Bellen, który w latach 1997-2008 pełnił funkcję rzecznika federalnego (*Bundessprecher*), tj. przewodniczącego partii. Urząd prezydenta sprawuje od 2017 r., obecnie w drugiej kadencji.

## **Energia odnawialna jako element programu partyjnego Zielonych**

Do 2019 r. przedstawiciele Zielonych znajdowali się w szeregach opozycji. Przekładało się to na komfort wypowiedzianych wyrazistych opinii, bez konieczności osadzania ich w realiach politycznych, gospodarczych i społecznych. Po-

niżej przywołano w porządku chronologicznym hasła zawarte w programach prezentowanych przy okazji wyborów do Rady Narodowej oraz do Parlamentu Europejskiego<sup>1</sup>. Wskazano także na dwa obszerniejsze dokumenty, tj. program partii z 2001 r. (*Grundsatzprogramm der Grünen*) oraz opracowanie z 2006 r. pt. *Die Grüne Energiewende: Aufbruch ins solare Zeitalter* (tytuł można przetłumaczyć: *Zielony zwrot energetyczny: droga do epoki solarnej*), do którego przygotowania zaproszono grono ekspertów.

W programie wyborczym z 1999 r. skromnie rekomendowano wykorzystanie źródeł energii odnawialnej, w tym biomasy i wiatru (*Kompetent*: 6). Podobnie w programie partyjnym z 2001 r. nie ma zbyt wiele informacji na temat energii odnawialnej. Więcej mówi się o konieczności redukcji nieodnawialnych źródeł energii. Jedynym odnawialnym źródłem energii, na które się wskazuje, jest drewno (*Grundsatzprogramm der Grünen*: 28).

W programie z 2002 r. pojawia się postulat wyłącznego wykorzystania w energetyce źródeł odnawialnych. Jednocześnie przywołuje się ideę stale towarzyszącą aktywności Zielonych, tj. Austrię i Europę bez energetyki jądrowej. Z tego powodu postuluje się rozwiązanie Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej (*Österreich braucht*: 4).

W programie z 2006 r. zawarto więcej niż wcześniej informacji dotyczących wykorzystania energii odnawialnej. Wskazano słońce, biomasę, wiatr oraz wodę. Odnosząc się do tej ostatniej, użyto określenia *umweltverträglich*, tj. nieszkodliwa dla środowiska naturalnego, w czym zawiera się sprzeciw Zielonych wobec budowania hydroelektrowni o znacznej mocy. Powyższe stwierdzenie pojawia się w kolejnych programach partyjnych. Postuluje się, aby domy ogrzewane były z wykorzystaniem pelletu, drewna i energii słonecznej (*Zeit für Grün*: 4-5). Ciekawostką jest ujawniająca się specyficzna perspektywa narodowa. Za akceptowane surowce odnawialne, stanowiące podstawę biomasy, uznaje się te, które są obficie dostępne w Austrii, tj. drewno i słomę, odrzuca się zaś te pozyskiwane z upraw, które nie mają tam większego lub żadnego znaczenia. Chodzi tu o oleje: rzepakowy, sojowy i palmowy (*Wen würde unsere Zukunft wählen?:* 6).

W eksperckim opracowaniu z 2006 r. zawarto definicję energii odnawianej. To energia, nazywana również energią regeneracyjną, która pochodzi ze zrównoważonych źródeł, niewyczerpalnych według ludzkich standardów, tj. słońca, wiatru, fal, pływów, prądów oceanicznych, wody, biomasy i geotermii<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Dokumenty te w wersji elektronicznej są dostępne na stronie internetowej: <https://gruene.at/organisation/chronik/>.

<sup>2</sup> „Auch regenerative Energie genannt, bezeichnet Energie aus nachhaltigen Quellen, die nach menschlichen Maßstäben unerschöpflich sind. Sonnenenergie, Windenergie, Wellene-

Autorzy opracowania krytycznie odnoszą się do energetycznego zapóźnienia, z którym mamy do czynienia w Austrii, gdzie jako źródło energii nadal wykorzystuje się ropę, gaz i węgiel. Ich udział w 2004 r. wynosił odpowiednio 42,7%; 23,1% i 11,9%. Winnymi tej sytuacji są – zadaniem Zielonych – nieudolni politycy z ÖVP i FPÖ (*Die Grüne Energiewende*: 14, 16).

Zwracając uwagę na austriackie źródła energii odnawialnej, wskazuje się, że rocznie pozyskuje się tam 30 mln kubików drewna, z czego 1/3 jest słabej jakości. Postuluje się, aby gorsze pod względem gatunkowym drewno wykorzystywać w celach opałowych. Dodatkowo akcentuje się konieczność wprowadzenia technologii mających na celu oszczędności w wykorzystywaniu energii, co ma owocować zmniejszeniem emisji dwutlenku węgla do atmosfery. Służyć temu mają nowe technologie w budownictwie (m.in. pasywne domy oraz termomodernizacja), samochody zużywające nie więcej niż trzy litry paliwa na 100 km, a najlepiej napędzane silnikami wykorzystującymi produkowaną ekologicznie energię elektryczną. Wspiera się ideę używania biogazu (biometanu) do napędzania autobusów, taksówek oraz pojazdów firmowych<sup>3</sup>. Sceptycznie spogląda się na silniki wodorowe, jako na technologię, która obecnie jest zbyt droga, aby można było z niej korzystać na masową skalę. Zieloni krytycznie oceniają rozrastanie się miast oraz budowanie osiedli na przedmieściach, gdyż powoduje to zwiększenie ruchu ulicznego (*Die Grüne Energiewende*: 22, 36, 42-43, 48).

W opracowaniu *Die Grüne Energiewende...* zaprezentowano prognozy dotyczące energii odnawialnej na lata 2010-2030. Do 2010 r. energia elektryczna ze źródeł odnawialnych miała stanowić 78%, do 2015 r. – 85%, do 2020 r. – 90%. W produkcji energii elektrycznej dominować mają hydroelektrownie. Postulowano jednocześnie, aby do 2015 r. 2/3 energii używanej do ogrzewania domów i pomieszczeń biurowych pozyskiwać z drewna (pellet i trociny), energii słonecznej, z pomp ciepła i geotermii. Oczekuje się, że do 2050 r. energia odnawialna stanowić będzie 50% zaś do 2100 r. w 100% zużywanej energii (*Die Grüne Energiewende*: 21-22, 25).

Zieloni sygnalizują konieczność zapoznawania Austriaków z ideami dotyczącymi energii odnawialnej już od najmłodszych lat. Służyć temu ma szkolnictwo, które obecnie nie jest jednak do tego zadania przygotowane. Nieodzwonne

---

nergie, Gezeitenenergie, Energie der Meeresströmungen, Wasserkraft, Biomasse, Geothermie“.  
Zob. *Die Grüne Energiewende*: 56. W dokumentach wydawanych przez Zielonych określenie *Geothermie* jest używane zamiennie z *Erdwärme*.

<sup>3</sup> Powyższy pomysł okazał się technologicznym ślepym zaułkiem. Obecnie w Austrii działa pięć stacji paliwowych, w których dostępny jest biometan; zob. *Für Grünes Gas*.

jest więc dokonanie reform obejmujących przede wszystkim wprowadzenie nowych treści do podręczników oraz zaangażowanie nauczycieli i uczniów w projekty klimatyczne (tamże: 50).

W wydawanych później programach wyborczych obserwuje się zachowanie dotychczasowej linii w odniesieniu do energii odnawialnej, pojawiają się także nowe idee. Wyraża się oczekiwanie, że Austria oraz Unia Europejska będą wspierać tych, którzy wykorzystują odnawialne źródła energii, a jednocześnie ci, którzy na tym polu mają zaległości, a których określa się mianem „grzeszników klimatycznych” (*Klimasünder*), będą dyscyplinowani w ramach systemu podatkowego (*Pläne*: 11). W relatywnie długim, bo liczącym 136 stron, programie partyjnym z 2013 r., wskazano „energetyczną wizję” Zielonych. Odnawialne źródła energii mają w ciągu 15 lat stanowić 100% podstawy produkcji energii elektrycznej, w ciągu 25 lat ma z nich w 100% pochodzić ciepło, a w ciągu 35 lat mają być w 100% używane w silnikach samochodowych. Planuje się, że statki i samoloty będą napędzane silnikami wodorowymi (*Mutig für Europa*: 8). Z jednej strony ma się to przełożyć na ochronę środowiska, z drugiej – rezygnując z zakupu ropy naftowej w Arabii Saudyjskiej i gazu w Rosji – na wsparcie rodzimej gospodarki. Nie tłumaczy się jednocześnie, skąd pozyskiwane będzie paliwo wodorowe. Z perspektywy przeciętnego konsumenta znaczące ma być obniżenie kosztów pozyskiwania energii (*Saubere Umwelt*: 11).

W programie z 2019 r., który ogłoszono przed wyborami do Parlamentu Europejskiego, w kontekście energii odnawialnej pojawiła się kwestia redukcji emisji dwutlenku węgla, utożsamianego tam z pojęciem gazu cieplarnianego. Postulowano, aby w państwach unijnych obniżyć emisję dwutlenku węgla o 55% do 2030 r. oraz aby w 2050 r. osiągnąć pod tym względem neutralność. Droga do tego wiedzie przez coraz powszechniejsze wykorzystanie energii odnawialnej. Stwierdzono: „Nasza ścieżka sukcesu w zakresie ochrony klimatu przewiduje zwiększenie udziału energii odnawialnej do 45% do 2030 r. i osiągnięcie 100% do 2050 r. Jest to jedyny sposób, w jaki Europa może odegrać swoją rolę w powstrzymaniu kryzysu klimatycznego i utrzymaniu globalnego ocieplenia znacznie poniżej dwóch stopni”<sup>4</sup> (*Mutig für Europa*: 6).

---

<sup>4</sup> „Unser Klimaschutz-Erfolgspfad sieht vor, den Anteil erneuerbarer Energie bis 2030 auf 45% zu heben und bis 2050 100% zu erreichen. Nur so kann Europa seinen Beitrag leisten, um die Klimakrise einzudämmen und die globale Erhitzung deutlich unter 2 Grad zu halten“.

## Leonore Gewessler i EAG-Paket

W styczniu 2020 r. Zieloni utworzyli razem z ludowcami koalicyjny rząd, w którym tekę ministra ochrony klimatu, środowiska, energii, mobilności, innowacji i technologii objęła Leonore Gewessler. Pomimo że zmieniali się premierzy (Sebastian Kurz, Alexander Schallenberg i Karl Nehammer), pełni tę funkcję do dzisiaj.

Gewessler pochodzi ze wschodniej Styrii. Ma wykształcenie politologiczne (licencjat na Uniwersytecie Wiedeńskim, 2012). W odniesieniu do kariery zawodowej, chętnie informuje się o jej pracy na rzecz wiedeńskiego samorządu (2006-2008) oraz dwóch fundacji (w Brukseli i Wiedniu – odpowiednio w latach 2008-2014 i 2014-2019), w których zajmowała się zrównoważonym rozwojem miast. W czerwcu 2022 r. wybrano ją na funkcję zastępcy rzecznika federalnego Zielonych (*Leonore Gewessler B*; por. *Leonore Gewessler A*).

Jako minister Leonore Gewessler postawiła sobie za cel uniezależnienie Austrii od rosyjskiego gazu, m.in. poprzez promowanie, nierzadko sięgając po przymus natury fiskalnej, odnawialnych źródeł energii oraz rezygnację przez Austriaków z transportu prywatnego na rzecz publicznego w ramach programu nazwanego *Biletem Klimatycznym (Klimaticket)*, który kosztuje 1095 euro za rok i obejmuje zasięgiem całą Austrię<sup>5</sup>. Pomysł ten przyjęto bez większego entuzjazmu. Zwracano m.in. uwagę na wysokie koszty realizacji programu, na przepełnione pociągi oraz na regiony, do których nie dociera transport publiczny. Niechęć Gewessler do transportu prywatnego odbiła się w podwyższeniu podatku konsumpcyjnego (*Normverbrauchsabgabe, NoVA*), płaconego podczas rejestracji nowego lub pochodzącego z importu pojazdu mechanicznego. Jego wysokość zależy od ilości zużywanego paliwa. Do tego można dodać inne podatki, wprowadzone z inicjatywy Gewessler, które powiązano z ekologią (tzw. *Ökosteuer*) (Linsinger).

Decyzją Leonore Gewessler, która była mocno krytykowana m.in. przez socjaldemokratę Michaela Ludwiga, burmistrza Wiednia i prezydenta landu Wiedeń, było zamknięcie w grudniu 2021 r. projektu budowy liczącego 8,2 km Tunelu Lobau, który miał przebiegać pod Parkiem Narodowym Łęgów Nadnadańskich i jako taki stanowić ważny element wschodniej obwodnicy Wiednia. Gewessler odwoływała się do opinii ekspertów, których zdaniem tunel nie

---

<sup>5</sup> Zob. *KlimaTicket*, [www.klimaticket.at](http://www.klimaticket.at) (27.09.2023). Wcześniej używano nazwy *1-2-3-Ticket*, w której odbija się założenie, że za bilet obejmujący jeden land płaci się 1 euro dziennie (365 euro rocznie), za obejmujący dwa landy – dwukrotność tej sumy, zaś za bilet na całą Austrię – trzykrotność.



byłby zbyt intensywnie wykorzystany oraz że zaprojektowano go niezgodnie z obecnie obowiązującymi trendami związanymi z ochroną klimatu (por. Buława 2021: 61-69).

Leonore Gewessler szczególnie zaangażowała się w działania mające na celu oparcie austriackiej energetyki na źródłach odnawialnych. Służyć temu ma ustawa o wdrażaniu energii odnawialnej, tzw. *EAG-Paket* (*Erneuerbaren-Ausbau-Gesetzespaket*), opublikowana we wrześniu 2020 r., a zaakceptowana przez Radę Narodową w lipcu 2021 r. (*Erneuerbaren-Ausbau-Gesetzespaket* 2021: 1-101). Jedynie przedstawiciele *FPÖ* byli jej przeciwni. W liczącym 101 stron dokumencie zawarto harmonogram wdrażania w Austrii energetyki opartej na źródłach odnawialnych. Przewiduje się, że w 2030 r. 100% energii elektrycznej będzie wytwarzana z wykorzystaniem takich źródeł. Planuje się zwiększenie rocznej produkcji energii elektrycznej o 27 TWh w stosunku do 2020 r. Z tego 11 TWh ma pochodzić z fotowoltaiki, 10 – z wiatru, 5 – z wody i 1 – z biomasy. Ogniwa fotowoltaiczne mają być zainstalowane na milionie dachów. Roczne subwencje na ten cel mają wynieść 1 mld euro – 10 mld na dekadę.

W *EAG-Paket* chwali się Austrię, że w przestrzeni unijnej należy do państw sprawnie wdrażających technologie związane z energią odnawianą oraz że do 2040 r. planuje się tam pełną neutralność klimatyczną (*Klimaneutralität*). Jednocześnie nie formułuje się, na czym ma polegać neutralność klimatyczna (tamże: 5-6). Definiuje się natomiast pojęcie energii ze źródeł odnawialnych (*Energie aus erneuerbaren Quellen; Energie aus erneuerbaren Energieträgern; erneuerbare Energie*). To energia, która jest pozyskiwana z odnawialnych, niekopalnych źródeł energii, tj. wiatrowa, słoneczna (kolektory i panele słoneczne), geotermalna, pozyskiwana z otoczenia, pływów, fal i inna energia oceaniczna, energia wodna oraz z biomasy, z gazu produkowanego z odpadów i ścieków, biogazu i gazu odnawialnego<sup>6</sup> (tamże: 7).

Ciekawa, a zarazem mogąca wywołać pewien niepokój społeczny jest zawarta w *EAG-Paket* propozycja budowy wspólnot energii odnawialnej (*Erneuerbare-Energie-Gemeinschaften*), które mają polegać na tworzeniu kolektywów (komun) producentów i konsumentów energii odnawialnej, przede wszystkim tej pochodzącej z fotowoltaiki. Dzięki temu uniknie się budowania centralnych magazynów energii elektrycznej oraz przesyłania jej na odległość, z czym wiązałyby się starty (tamże: 41-42). Może jednak to służyć do kontroli kon-

---

<sup>6</sup> „Energie aus erneuerbaren, nichtfossilen Energiequellen, das heißt Wind, Sonne (Solarthermie und Photovoltaik), geothermische Energie, Umgebungsenergie, Gezeiten-, Wellen- und sonstige Meeresenergie, Wasserkraft und Energie aus Biomasse, Deponiegas, Klärgas, Biogas und erneuerbarem Gas“.

sumpcyjnych preferencji obywateli oraz wywierania presji na dokonanie przez nich „słusznego” wyboru, dzięki któremu ich udziałem stanie się – określenie za Gewessler – „szczęście klimatyczne” (*Klimagluck*). Mamy tu do czynienia z wyraźnym odejściem od wyznawanej dotychczas przez Zielonych zasady „demokracji oddolnej” (*Basisdemokratie*), której głównym założeniem jest udział obywateli w procesach decyzyjnych na jak najliczniejszych poziomach (tamże: 8-9). Ponieważ Zieloni są uwrażliwieni na piękno krajobrazu, nie powinno dziwić ich poparcie dla idei podziemnych sieci przesyłowych energii elektrycznej (*Erdkabel; Erdverkabelungen*). Na razie mamy jednak do czynienia z fazą testową (tamże: 41-42).

Od wpływu instalowanych urządzeń fotowoltaicznych na środowisko przyrodnicze uzależnia się partycypację finansową władz w ich budowie. Jeśli stoją one w miejscach, które nie zasłaniają ziemi użytkowej, to może ona wynieść maksymalnie 30%. Jeśli zasłaniają ziemię użytkową, to maksymalna subwencja może wynieść 25%. Jeśli mamy do czynienia z innowacyjnymi urządzeniami, przewiduje się jej podwyższenie nawet do 45% (tamże: 27).

Jako interesujący komentarz do *EAG-Paket* można przywołać dyskusję z 16 września 2020 r., w której uczestniczyła Leonore Gewessler. Zaproszeni goście wyrażali przekonanie, że nie ma alternatywy dla energii odnawialnej i dlatego państwo austriackie powinno w tym kierunku bez wahania podążać. Gewessler chwaliła, że państwo zainwestuje w energetykę odnawialną w ciągu najbliższych 10 lat 10 mld euro, co przełoży się na dodatkowe inwestycje w wysokości 30 mld euro (*Trendforum*)<sup>7</sup>.

Pojawiały się głosy tonujące entuzjazm. Zwracano uwagę, że Austria jest pod względem technologicznym niezależna jedynie w odniesieniu do hydroelektrowni. W innych obszarach jest uzależniona od zagranicznych producentów, w tym w energetyce solarnej, w której niedawno zajmowała przodującą pozycję. Obrazowo odniósł się do tego Georg Knill, prezydent Zrzeszenia Austriackiego Przemysłu (*Vereinigung der Österreichischen Industrie*). Wskazał, że aby dzięki fotowoltaice osiągnąć postulowaną liczbę 11 TWh, niezbędne jest zainstalowanie w każdej gminie, których w Austrii jest ponad 2 tys., zestawu paneli słonecznych o powierzchni odpowiadającej jednemu boisku do piłki nożnej. Dodatkowo należy postawić ok. 1 tys. nowych elektrowni wiatrowych o wysokości 150 m lub wyższych oraz zbudować przynajmniej pięć nowych hydroelektrowni o wielkości analogicznej do działającej we wschodnim Wiedniu hydroelektrowni Freudenu. Knill podkreślał, że budowa tych hydroelektrow-

---

<sup>7</sup> Interesujący jest fakt, że wyłączono możliwość komentowania zamieszczonej audycji.

ni jest możliwa, lecz 10 lat to zbyt krótki czas, szczególnie w sytuacji, gdy austriaccy urzędnicy nie spieszą się z wydawaniem stosownych zezwoleń (tamże).

Problemem jest także opór niektórych krajów związkowych wobec partycypacji w infrastrukturze energetycznej opartej na energii odnawialnej. Np. w Salzburgu, Tyrolu i Vorarlbergu nie zainstalowano do tej pory ani jednej elektrowni wiatrowej (*Regionale Verteilung der Windkraft*). Nie wyraża się także zgody na budowę „wrogich naturze” elektrowni szczytowo-pompowych, służących magazynowaniu energii elektrycznej (por. Kaunertal Erklärung 2022).

Leonore Gewessler jest przekonana, że jako minister jest w stanie przełamać urzędniczy oraz społeczny opór, aby osiągnąć zamierzone cele. Akcentuje, że chce przekonać osoby prywatne, jak i przedsiębiorców do inwestowania w energetykę opartą na źródłach odnawialnych i to w sytuacji, gdy związana jest z tym konieczność ponoszenia wysokich kosztów, a nie oszczędności, które w 2006 r. jako partia opozycyjna obiecywali Zieloni (por. *Zeit für Grün*). Gewessler oczekuje akceptacji takich działań, a jednocześnie nie boi się stosować niezbędnych środków przymusu (*Trendforum*). W tym nastawieniu odbija się jej charakter – „niby jest powściągliwa, ale rządzi twardo”. Wolfgang Rosam, austriacki specjalista od *public relations* i lobbysta, sygnalizuje widoczną u niej „...doskonałą szkołę jezuickiej dialektyki – przyjazna w obejściu, bezwzględna, jeśli chodzi o konkrety”<sup>8</sup> (Linsinger).

## Zakończenie

Austriaccy Zieloni są partią, która propaguje wykorzystanie w gospodarce i przestrzeni prywatnej energii odnawialnej. Powstała ona bazie oddolnego ruchu o profilu ekologicznym, który skupił się wokół dwóch protestów, tj. przeciw budowie elektrowni atomowej w Zwentendorf an der Donau oraz hydroelektrowni w Hainburgu. W protestach tych zawierała się perspektywa, która w kolejnych dekadach towarzyszyła Zielonym – kwestionowanie energetyki jądrowej oraz uwrażliwienie na kwestie ekologiczne, w tym na piękno krajobrazu, dla którego zagrożeniem są budowle o pokaźnej wielkości. Do 2019 r. Zieloni na poziomie federalnym w Austrii znajdowali się w opozycji, co przekładało się na brak potrzeby weryfikowania wygłaszanych przez nich haseł z codzienną praktyką. Analizując ich programy partyjne oraz wyborcze można dostrzec dezaktualizowanie się niektórych postulatów. Ciekawostką

---

<sup>8</sup> „...perfekte jesuitische Dialektikschulung: freundlich im Auftreten, knallhart in der Sache“.

jest to, że Zieloni jako partia lewicowa w sprawie energii odnawialnej zajmują pozycje narodowe. Aprobują te technologie oraz surowce, które są dostępne w Austrii, a te, które zajmują w tamtejszej gospodarce pozycję niszową, traktują jako nieakceptowalne z ekologicznego punktu widzenia. Wdrażanie technologii opartych na energii odnawialnej nabrało tempa w momencie wejścia Zielonych do rządu federalnego. Z jednej strony pojawiły się przepisy promujące budowę infrastruktury związanej z wykorzystaniem energii odnawialnej, z drugiej zaś podejmuje się działania mające na celu zmuszenie obywateli do popierania projektów rządowych. Stosowany wobec „grzeszników klimatycznych” przymus jest różnorodny, najczęściej natury fiskalnej. Rekomenduje się działania o charakterze wychowawczym oraz kontrolnym. Przemawia się do wyobraźni, używając „niebotycznych” liczb, np. gdy mówi się o milionie dachów z zainstalowanymi urządzeniami fotowoltaicznymi czy miliardowych dotacjach. Jest paradoksem, że z upowszechnianiem wykorzystania energii odnawialnej wiąże się konieczność odejścia od „zielonych ideałów”. Budując hydroelektrownie i elektrownie szczytowo-pompowe wyraźnie ingeruje się w naturę. Podobne skutki ma instalowanie linii przesyłowych wysokiego napięcia oraz turbin wiatrowych. Konsekwencją przymusu inwestowania w nowe technologie energetyczne, w tym w ramach gospodarstw domowych, jest sprzeniewierzenie zasadzie demokracji oddolnej, polegającej na partycypowaniu w procesie decyzyjnym przez szerokie masy społeczne. Bagatelizowane jest pytanie o realizowalność zaprezentowanych projektów – z jednej strony może nie wystarczyć czasu, z drugiej zagrożeniem jest opór ujawniający się na poziomie landów.

## Bibliografia

- Buława P. (2021), *Lobau Autobahn: the last highway in Austria?*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Technicznej w Katowicach”, nr 13: 61-69 (DOI 10.54264/0007).
- Der Weg zum Nationalpark*, <https://www.donauauen.at/wissen/geschichte/kurzfassung> (dostęp: 23.09.2023).
- Die Grüne Energiewende: Aufbruch ins solare Zeitalter*, <https://gruene.at/organisation/chronik/> (dostęp: 23.09.2023).
- Dr. Ewa Ernst-Dziedzic*, <https://www.parlament.gv.at/person/87146?selectedtab=PLENUM> (dostęp: 23.09.2023).
- Energie*, <https://www.bmk.gv.at/themen/energie.html> (dostęp: 23.09.2023).
- Erneuerbaren-Ausbau-Gesetzspaket – EAG-Paket* (2021), „Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich”, nr 150: 1-101.
- Für Grünes Gas steht alles bereit*, <https://www.gruenes-gas.at/themen/gruenes-gas-nutzt-bestehende-netze-und-anlagen/fuer-gruenes-gas-steht-alles-bereit/> (dostęp: 12.10.2023).

- Gewessler plant teuren Zwangsaustausch von Heizungen*, [https://youtu.be/q0B\\_G7\\_dsJU](https://youtu.be/q0B_G7_dsJU) (dostęp: 15.06.2023).
- Grundsatzprogramm der Grünen*, <https://gruene.at/organisation/chronik/> (dostęp: 23.09.2023).
- Jordan G., *Die Grüne Alternative: woher sie kommt. Kurzer Abriss über die Vorgeschichte bis zum Einzug der Grünen in den österreichischen Nationalrat 1986*, <https://gruene.at/organisation/chronik/> (dostęp: 16.06.2023).
- Kaunertal Erklärung 2022*, <https://www.fluessevollerleben.at/kaunertal/erklarung/> (dostęp: 27.09.2023).
- Kleindl W. (1995), *Österreich. Daten zur Geschichte und Kultur*, Wien.
- KlimaTicket*, [www.klimaticket.at](http://www.klimaticket.at) (dostęp: 27.09.2023).
- Kompetent. Engagiert. Grüne Positionen für eine neue Politik*, <https://gruene.at/organisation/chronik/> (dostęp: 27.09.2023).
- Leonore Gewessler, BA (A)*, <https://www.meineabgeordneten.at/Abgeordnete/leonore.gewessler> (dostęp: 26.09.2023).
- Leonore Gewessler, BA (B)*, <https://www.parlament.gv.at/person/5653> (dostęp: 26.09.2023).
- Linsinger E., *Leonore Gewessler: Diese Frau verändert unser Leben*, <https://www.profil.at/oesterreich/leonore-gewessler-zwischen-hoffnungstraegerin-und-hassfigur/401902972> (dostęp: 16.06.2023).
- Mutig für Europa. Wahlprogramm*, <https://gruene.at/organisation/chronik/> (dostęp: 29.09.2023).
- Österreich braucht jetzt die Grünen. Das Wahlprogramm*, <https://gruene.at/organisation/chronik/> (dostęp: 29.09.2023).
- Pläne. Projekte. Visionen. Europawahl 2014*, <https://gruene.at/organisation/chronik/> (dostęp: 29.09.2023).
- Pruckner O. (2005), *Eine kurze Geschichte der Grünen. Ereignisse, Persönlichkeiten, Jahreszahlen*, Wien.
- Regionale Verteilung der Windkraft*, <https://positionen.wienenergie.at/grafiken/windkraft-bundeslander/> (dostęp: 27.09.2023).
- Romejko A. (2007), *Austriacka polityka wobec mniejszości narodowych i religijnych*, „Międzynarodowy Przegląd Polityczny” nr 4: 154-169.
- Romejko A. (2008), *Polityka austriackich Zielonych w kwestii kobiet*, „Studia Gdańskie” nr 22: 65-80.
- Saubere Umwelt. Saubere Politik. Wahlprogramm der grünen Nationalratswahl 2013*, <https://gruene.at/organisation/chronik/> (dostęp: 29.09.2023).
- Trendforum: Das Erneuerbaren-Ausbau-Gesetz*, 16. September 2020, [https://youtu.be/miAzBUv0\\_-s](https://youtu.be/miAzBUv0_-s) (dostęp: 15.06.2023).
- Wen würde unsere Zukunft wählen? Wahlprogramm der Grünen Nationalratswahl 2019*, <https://gruene.at/organisation/chronik/> (dostęp: 27.09.2023).
- Zeit für Grün. Das Grüne Programm*, <https://gruene.at/organisation/chronik/> (dostęp: 27.09.2023).

**Dr hab. Adam Romejko**, Wydział Nauk Społecznych Uniwersytetu Gdańskiego ([adam.romejko@ug.edu.pl](mailto:adam.romejko@ug.edu.pl))

**Słowa kluczowe:** Austria, energia odnawialna, Leonore Gewessler, Zieloni

**Keywords:** Austria, renewable energy, Leonore Gewessler, Greens

*Abstract*

*Today, ecology, including renewable energy, holds significant importance and there is an abundance of social and political organisations addressing this matter. One of them is the Green party, which has been active in Austria for several decades. The aim of the article is to discuss the role of the Greens in the deployment of renewable energy in Austria. The article's research hypothesis posits that the Austrian Greens differ from other political groups in Austria regarding renewable energy issues. To verify the hypothesis, the following research questions were formulated: 1. What does the history of the Austrian Greens look like? 2. How did the Greens enter politics? 3. What concepts about renewable energy are included in the Greens' electoral programmes? 4. How have they been implemented in everyday life since the Greens entered into government coalition with the People's Party? 5. What part does Minister Leonore Gewessler play in this process? 6. What flaws in the Greens' environmental policy can be identified? In preparing the article, methods typical of political science research were used, such as formal-legal analysis and the historical method.*

*In conclusion, it can be stated that the Greens, as an opposition party, openly shared their ideas on renewable energy. Their arrival in government brings, on the one hand, the opportunity to put those ideas into practice and, on the other, the necessity to confront the existing reality. Due to the 'political realignment', the Greens have compromised their previous principles, such as grassroots democracy, and have consented to substantial environmental interference. The last concern involves constructing the facilities required to produce and store renewable energy on an industrial scale.*

MAGDALENA ŻAKOWSKA  
Łódź  
ORCID: 0000-0002-0273-3297

## Sumienie małego narodu

### Kryzys związany z polityką Federacji Rosyjskiej po 2022 r. w dyskursie austriackiej prasy opiniotwórczej w latach 2022-2023

„Rosja to [...] kraj, któremu zawdzięczamy wyzwolenie z terroru nazizmu [...] jednocześnie zaś doświadczamy teraz, że Rosja obiera drogę, którą odrzucamy z głębi serca” (Nehammer 2022). Słowa Karla Nehammera, kanclerza Austrii, wypowiedziane 24.02.2022 r., dobrze ilustrują ambiwalencję w odniesieniu do Federacji Rosyjskiej, jaką w austriackim dyskursie publicznym spowodowała agresja rosyjska w Ukrainie.

Na bazie artykułów zawartych w opiniotwórczej prasie austriackiej z lat 2022-2023, analizie poddane zostaną kluczowe zagadnienia wspomnianej debaty. Nade wszystko autorka skupi się na agresji rosyjskiej jako wyzwaniu moralnym i zagrożeniu egzystencjalnym dla austriackich elit i samych Austriaków. Celem artykułu jest także odkrycie zależności między *habitusem*<sup>1</sup> narodowym (tożsamością czy też wizerunkiem) obywateli Drugiej Republiki a sposobem budowania przez nich agendy oraz dyskursywnego ujmowania zagadnień związanych z zagrożeniem rosyjskim dla Austrii i świata po 2022 r. Zdiagnozowane zostaną również cechy szczególne, czyniące austriacki dyskurs o Rosji wyjątkowym w skali europejskiej, w tym również kontrowersyjnym, z punktu widzenia polskiego odbiorcy.

---

<sup>1</sup> *Habitus* rozumiany jest tu zgodnie z koncepcją Pierre’a Bourdieu oraz definicją sformułowaną przez Jerzego Szackiego, jako „łączny rezultat oddziaływań socjalizacyjnych, jakim podlega w ciągu życia jednostka, rezultat interioryzowania przez nią społecznych norm i wartości, tj. całokształt nabytych przez nią i utrwalonych dyspozycji do postrzegania, oceniania i reagowania na świat zgodnie z ustalonymi w danym środowisku schematami” na płaszczyźnie intelektualnej, emocjonalnej, mentalnej i behawioralnej (Szacki 2005).

W ramach badania poddano weryfikacji dwie hipotezy badawcze:

- 1) Wspomniany dyskurs odwołuje się do zakorzenionego w Austrii wizerunku własnego państwa jako kraju a) małego, b) neutralnego i c) będącego częścią UE.
- 2) W zależności od tego, który z trzech wspomnianych wizerunków dominuje w poszczególnych narracjach, w korelacji z nim odmiennej kontekstualizacji ulegają zagadnienia związane z Rosją, w tym z rosyjskim zagrożeniem.

Przywołana w artykule koncepcja habitusu traktowana jest synonimicznie do wizerunku oraz tożsamości, definiowanej jako „przekonanie dotyczące tego, kim się jest w jakich sytuacjach” (Wendt 2008: 176, 335-336), z którego wynikają specyficzne narracje o sobie i innych, postrzeganie własnych interesów oraz określone działania. Tym samym artykuł opierać się będzie na terminologii zaczerpniętej z teorii konstruktywizmu społecznego w badaniach stosunków międzynarodowych, kładącej nacisk na czynniki ideacyjne, tożsamościowe i kulturowe jako te, które nade wszystko warunkują relacje między poszczególnymi państwami.

W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę na zespół cech konstytuujących tożsamość narodu austriackiego oraz Austrii jako państwa. Po pierwsze, jest to państwo małe. Austria dysponuje ograniczonymi zasobami tradycyjnie rozumianej potęgi: demograficznej, militarnej, ekonomicznej, surowcowej. Fakt ten czyni ją państwem zależnym od struktury relacji międzynarodowych i wrażliwym na występujące w ich obrębie zakłócenia. Państwa małe przykładają dużą wagę do czynników pozasiłowych, mających wpływ na ich bezpieczeństwo: dobrych relacji z innymi państwami, działalności pośredniczącej czy głoszenia prymatu idei moralności nad „twardą siłą” w polityce (Popławski 2009: 452, 456, 462).

Austria chce odgrywać rolę państwa-siedziby ważnych organizacji międzynarodowych oraz kraju, który w obliczu ideologicznych podziałów na świecie zachowuje neutralność (Szyszkowitz 2020: 29). Oznacza to również postulat dialogu z każdym partnerem politycznym „takim, jakim on jest, a nie takim, jakim chcielibyśmy [...], żeby był”, zgodnie ze słowami byłej austriackiej minister spraw zagranicznych i unijnej komisarz Benity Ferrero-Waldner odnośnie do pożądaných relacji UE z Rosją (Stachowiak 2020: 153).

Jak zauważa Anton Palinka, zwolennicy neutralności Austrii zdecydowanie przeważają nad tymi, którzy opowiadają się za bezpieczeństwem gwarantowanym przez udział w pakcie wojskowym<sup>2</sup> i wywodzą się z wielu środowisk.

---

<sup>2</sup> Dotyczy to zwłaszcza układu o charakterze wojskowo-politycznym, jakim jest Sojusz Północnoatlantycki.



Osobom o poglądach prawicowych status ten daje poczucie wyjątkowości bycia Austriakiem, pacyfistom gwarancję, że ich kraj pozostanie wyspą pokoju, zaś politykom możliwość utrzymywania niskich wydatków na wojsko (Palinka 2018: 161). Idea przystąpienia do Unii Zachodnioeuropejskiej, a nawet do NATO, pojawiła się w debacie publicznej w Austrii dopiero na początku lat 90. i była promowana przede wszystkim przez środowiska związane z chadecką ÖVP<sup>3</sup>. Koncepcja ta została jednak odłożona do lamusa z powodu kontrowersji wzbudzanych w społeczeństwie – za wejściem do zachodniego sojuszu wojskowego opowiadała się wówczas nie więcej niż jedna trzecia obywateli<sup>4</sup>; podobny odsetek wyraził taką opinię również wiosną 2022 r. (Simonet 2023: 22-23).

Wielu ekspertów argumentuje, że nie da się jednostronnie unieważnić aktu prawnomiędzynarodowego, jakim jest austriacki traktat państwowy zawierający przepis o wieczystej neutralności. Ponieważ sygnowały go w 1955 r. cztery mocarstwa alianckie, jego uchylenie mogłoby nastąpić tylko za ich wspólną zgodą (Popławski 2011: 301-302, Popławski 2013: 115-116)<sup>5</sup>. W związku z przystąpieniem Austrii do Unii Europejskiej oraz w obliczu wojny w byłej Jugosławii dokonano jednak nowelizacji konstytucji tak, by umożliwiła ona uczestnictwo Austriaków w operacjach UE oraz Partnerstwa dla Pokoju (Popławski 2013: 121). Natomiast w 2001 r. Austria wprowadziła doktrynę obronną uznającą prymat europejskiej solidarności w działaniach na rzecz bezpieczeństwa, w tym w operacjach *peace enforcement* (tamże: 115-116). Włączanie się w politykę bezpieczeństwa UE podkreślane jest również w kolejnych strategiach bezpieczeństwa Austrii, począwszy od 2011, a skończywszy na 2022 r. (tamże: 121-124)<sup>6</sup>.

Ważnym komponentem tożsamości narodowej mieszkańców alpejskiej republiki jest także proekologiczność. Austria należy do państw, w których za sprawą nacisków społecznych zrezygnowano z możliwości wykorzystania energii atomowej, a także będących w czołówce krajów UE, nalegających na przeprowadzenie kompleksowych reform na rzecz klimatu. W zgodzie z europejskimi założeniami *Energiewende* Austriacy planują do 2027 r. odejść od

<sup>3</sup> *Österreichische Volkspartei* – Austriacka Partia Ludowa.

<sup>4</sup> Przykładowo w 1998 r. przeciw wejściu do NATO było 65% Austriaków (Popławski 2013: 115-116).

<sup>5</sup> Warto także podkreślić, że dzień 26 października, upamiętniający przyjęcie ustawy konstytucyjnej o neutralności Austrii, obchodzony jest przez Austriaków jako święto narodowe (Fiedor 1996: 249).

<sup>6</sup> Wydarzenia 24.02.2022 r. doprowadziły do zmian w doktrynie państwowej Austrii związanej z przewyżczeniem zagrożeń dla szeroko rozumianego bezpieczeństwa, których syntezą stał się dokument strategiczny *Risikobild 2023* (Simonet 2023: 23).

energii gazowej, do 2030 r. oprzeć energetykę wyłącznie na źródłach odnawialnych, zaś do 2040 r. osiągnąć neutralność węglową (Trypolska, Rosner 2022: 19).

## W oczach Zachodu

Kontrowersje wewnętrzne oraz w odniesieniu do Austrii wzbudzają natomiast relacje tego demokratycznego państwa z krajami potępianymi przez społeczność międzynarodową. Analitycy pisząc o relacjach Drugiej Republiki chociażby z Chinami i z Federacją Rosyjską, diagnozują z reguły sprzeczność między idealistycznym habitusem Austrii a rezygnacją z niego w imię *Realpolitik*. Po 2022 r. silnie podkreśla się zwłaszcza ciągłość niemoralnej współpracy austriacko-rosyjskiej, z naciskiem na fakt, że legitymizuje ona działania Kremla w Ukrainie, rozbija jedność europejską oraz, co ważne, nie jest warunkowana brakiem ekonomicznych alternatyw państwa austriackiego.

Argumenty te nie są nowe. Wcześniej, chociażby w 2007 r. Mark Leonard i Nicu Popescu zakwalifikowali Austrię do kategorii państw działających w relacjach z Rosją jako przyjaźnie nastawieni pragmatycy, którzy „stawiają chęć uzyskania zysku ekonomicznego ponad zastrzeżenia natury polityczno-społecznej” (Skrabacz 2020: 106), w tym ponad dyrektywy unijne (tamże: 114).

Austria jako ostatnie państwo w UE, bo w 2016 r., implementowała regulacje unijne dotyczące wymiany informacji na temat kont bankowych. Wciąż natomiast prawo austriackie dopuszcza chociażby tworzenie prywatnych fundacji bez konieczności podawania nazwiska fundatora. Banki austriackie, w tym *Raiffeisen Bank* oraz *Anglo Austrian Bank*, były oskarżane o nielegalny transfer pieniędzy, m.in. z Rosji. Z kolei ostrożność władz w reagowaniu na wspomniane oskarżenia przypisuje się ich niechęci do zaostrzenia relacji z inwestorami, posiadającymi znaczne wpływy na Kremlu. Chociaż handel rosyjski z UE zamarł gwałtownie po sankcjach nałożonych w 2014 r., to zwiększyła się w tym czasie liczba rosyjskich inwestycji w Austrii. Przede wszystkim dotyczyło to firm z sektora energetycznego, takich jak *Gazprom* i *Lukoil* (Szyszkowitz 2020: 11-13).

Rosja wciąż pozostaje drugim największym inwestorem gospodarczym w Austrii, natomiast Austria jednym z ważnych inwestorów na obszarze Federacji Rosyjskiej (Gepp 2024). To właśnie na rynku rosyjskim austriacki *Raiffeisen Bank International* w 2022 r. wygenerował bezprecedensowy zysk, przekraczający 3 mld euro, zaś wiele z setek średnich i małych firm zadeklarowało wolę pozostania na nim tak długo, jak to będzie możliwe (Nowicki 2023:

54). Austriackie przedsiębiorstwa w tym okresie rozszerzyły nawet swój handel z Rosją w sektorach takich jak produkty farmaceutyczne, maszyny i żywność (Szigetvari 2023).

„Miękkie podbrzusze”, „użyteczny idiota”, „przyczółek Putina” – takie epitety padają w odniesieniu do Austrii z ust wielu polityków i dziennikarzy z Zachodu (por. Nowicki 2023: 53, Szyszkowitz 2020: 5). Czy ta krytyka jest słuszna? Poniżej przedstawione zostaną argumenty, które z perspektywy konstrukttywizmu jako teorii stosunków międzynarodowych mogą wyjaśniać specyfikę postaw społeczeństwa i elit politycznych Austrii w odniesieniu do Rosji.

Po pierwsze, narody i państwa przejawiają opór przed krytyczną refleksją dotyczącą elementów konstytuujących ich własną tożsamość oraz działań, które podejmowały one w związku ze wspomnianą tożsamością. Państwa podążają bardziej za rzeczywistością taką, jaką chciałyby ją widzieć i potrafią nie dostrzegać faktów stojących w sprzeczności z własną zinternalizowaną „wiedzą”. Jedynie z trudem zmieniają głęboko zakorzenione przekonania o słusznych i nieakceptowalnych działaniach, a także o swoich geopolitycznych przyjaciółach oraz wrogach. Przykładem wspomnianych zakorzenionych prawd jest omówiony wcześniej status Austrii jako państwa neutralnego, mostu między Wschodem a Zachodem, zdolnego stać ponad ideologicznymi podziałami, antagonizującymi kontynent. Mieszkańcy republiki naddunajskiej szczerą się wysokim rankingiem swojego państwa jako „miejsca przyjaznego do życia”, kosmopolitycznego, życzliwego imigrantom. Dotyczy to także diaspory rosyjskiej – stosunkowo nielicznej, lecz ważnej z uwagi na powiązania kulturalne i biznesowe z Rosją<sup>7</sup>.

Przykładem nienegowanych prawd jest także narracja o Austrii jako kraju mogącym poszczycić się dużą skutecznością negocjacyjną i owocnym partnerstwem, w tym w relacjach z Rosją radziecką oraz Rosją współczesną. Wielu Austriaków z dumą podkreśla, że Druga Republika została uznana po wojnie nie za państwo-sukcesora III Rzeszy, a za jej pierwszą ofiarę, a także, w 1955 r., uzyskała niepodległość, właśnie za sprawą miękkiej dyplomacji zastosowanej w Moskwie (Szyszkowitz 2020: 5). Za jednoznaczne *success story* uważana jest także historia austriackiej nitki gazociągu „Braterstwo”, uruchomionej w 1968 r. Powszechnie podkreśla się, że tani gaz z ZSRR stymulował w latach 60. i 70. XX w. austriacki cud gospodarczy (Gepp, Graber, Kapeller 2023).

---

<sup>7</sup> Jej liczebność jest stosunkowo stabilna i oscyluje na poziomie ok. 33 tys. osób (*Russian citizens* 2021). Dla porównania, w 2008 r. była ona szacowana na 29 tys. osób (Jaroszevska 2011: 99).

Po drugie, komentatorzy ze średnich i dużych krajów zachodnich przejawiają tendencję do ignorowania specyfiki państwa austriackiego jako małego podmiotu relacji międzynarodowych. Druga Republika z własnych zasobów nie jest w stanie pokryć zapotrzebowania na większość produktów niezbędnych krajowi do przetrwania (Gaugl, Sommer, Kettner i in. 2023: 14). Zależność od importu dotyczy szczególnie Niemiec, można jednak mówić o niej także w odniesieniu do relacji gazowych z Rosją. Druga Republika posiada zasoby gazu zaspokajające jedynie w ok. 20% jej zapotrzebowania na ten surowiec (Votzl 2022). Niedobory jest natomiast w stanie uzupełnić dzięki powiązaniom z siecią energetyczną Federacji Rosyjskiej (Stachowiak 2020: 90-102). Hub gazowy w Baumgarten pełni ważną rolę strategiczną ze względu na usytuowane tam podziemne zbiorniki gazu oraz wychodzącą z niego sieć tranzytową zapopatrującą cały środkowoeuropejski rynek tego surowca. Zgodnie z planami austriackiego OMV i *Gazpromu*, Baumgarten miał być również punktem docelowym rosyjskiego gazociągu *South Stream*<sup>8</sup>. Sytuacja ta czyni z Rosji i z takich koncernów, jak *Gazprom* ważnych graczy, wpływających na całokształt sytuacji ekonomicznej Austrii. To właśnie *Gazprom* uczestniczy w budowie podziemnych magazynów gazu, jak również jest właścicielem austriackiego *ZMB Gasspeicher Holding GmbH*, który zajmuje się zakupem, kontrolą i administrowaniem firmami zajmującymi się magazynowaniem gazu (Stachowiak 2020: 127).

Austria należy do głównych państw-odbiorców gazu rosyjskiego na świecie. W 2009 r. *Gazprom* pokrywał połowę zapotrzebowania tego kraju na gaz, natomiast w latach 2015-2022 około 80%, przez co na Austrię w omawianym okresie przypadało aż 8% eksportu tego koncernu (Kenan 2024: 119). Fakt zmniejszenia zależności Austrii od rosyjskiego gazu na 70, 50, a nawet 40% (przy uwzględnieniu sezonowych wahań) w latach 2022-2023 był już sam w sobie traktowany jako powód do sukcesu nawet przez najbardziej radykalnych zielonych polityków, w tym przez minister ds. ochrony środowiska Leonore Gewessler (Kocher 2023).

Austria jest także państwem w znacznym stopniu zależnym w swej polityce energetycznej od takich czynników jak nietypowe zjawiska klimatyczne. Właśnie tego typu losowymi zjawiskami (suszą, słabymi porywami wiatru, niewystarczającym nasłonecznieniem) tłumaczy się trudności, na jakie napotyka austriacka inicjatywa *Energiewende*, związana z odchodzeniem od kopalnych na rzecz odnawialnych źródeł energii (Im Dezember 2023). Stąd nawet w trudnych

---

<sup>8</sup> W 2011 r. porozumienie gazowe OMV-Gazprom w sprawie *South Stream* zostało zablokowane przez Unię Europejską (Stachowiak 2020: 127).

latach 2022-2023 r. udział gazu w austriackim miksie energetycznym wciąż wynosił ok. 10% (Gaugl, Sommer, Kettner i in. 2023: 14).

Analizując wyjątkowość relacji austriacko-rosyjskich należy równocześnie zwrócić uwagę, iż republika naddunajska nie jest jedynym krajem prowadzącym wobec Moskwy spolegliwą politykę. Przykładowo, nie tylko ona wiosną 2022 r. zgodziła się otworzyć „podwójne rachunki” w *Gazprombank*, ułatwiające system rozliczeń gazowych z Rosją; do wspomnianego grona należały zarówno małe kraje, takie jak Węgry i Słowacja, jak i duże państwo, takie jak Niemcy (Kenen 2024: 215).

Wreszcie, Austriacy należą do tych narodów, które – nie negując wagi militarnej konfrontacji Ukrainy z Rosją – dostrzegają także jej skutki pozamilitarne. Rosyjska inwazja wywołała wszak energetyczny szok, który będzie miał długofalowe skutki na łańcuchy dostaw (Sheparf, Ruijven, Zakeri 2022: 17-18). Kryzys zintensyfikował debatę o alternatywnych źródłach energii, nie czyni to jednak sugerowanej tranzycji łatwiejszą. Bezpieczeństwo energetyczne, które rządy wszystkich państw pragną swoim obywatelom szybko zapewnić, skłania je raczej do działań doraźnych. Perspektywa ta oznacza z kolei zdanie się na działania klimatycznie ryzykowne, takie jak poszukiwanie nowych tras dostaw płynnych paliw kopalnych, inwestycje w atom lub powrót do węgla (Zakeri, Paulavets, Barreto-Gomez 2022: 15). Spojrzenie austriackie uwzględnia też, co ważne, negatywne skutki odchodzenia Zachodu od rosyjskiego gazu dla nie związanych z wojną w Ukrainie państw trzecich<sup>9</sup>.

Należy także podkreślić, że w austriackim dyskursie publicznym po 24 lutego 2022 r. wyraźnie wybrzmiało potępienie aktów rosyjskiej przemocy. Rząd Drugiej Republiki zajął jednoznaczne stanowisko wobec działań Rosji, wyrażając solidarność z innymi państwami UE (Skrabacz 2022: 50). Kilka dni przed agresją rosyjską kanclerz Nehammer wydał oświadczenie, iż pakiet sankcji, zaproponowanych przez UE obejmie także politykę energetyczną (tamże: 62). Co więcej, w obliczu wojny stwierdził on *expressis verbis*, że to Kreml jest wyłącznie odpowiedzialny za rozpoczęcie wojny, a także za zbrodnie wojenne i zbrodnie przeciwko ludzkości popełnione przez wojska rosyjskie na ludności ukraińskiej i na jej terytorium (tamże).

Oświadczenie to spotkało się z kolei z ostrą reakcją rządu rosyjskiego. Wypomniał on Austriakom, że Armia Czerwona zapłaciła wysoką cenę za

---

<sup>9</sup> Przykładowo, jak zauważa „Der Standard”, bogata Europa scedowała swój program gazowy na biedne kraje azjatyckie. Pakistan miał długoterminowe umowy na dostawy skroplonego gazu (LNG), „zostały one jednak zerwane, a gaz popłynął do tych, którzy mogli najwięcej za niego zaoferować” (*Cambridge-Professorin Thompson* 2023).

wyzwolenie austriackiego terytorium, a także, że powojenna Austria została restytuowana jako państwo wiczyście neutralne. Rosja zarzuciła Austrii, że nie pozostała obiektywna i neutralna wobec bieżącej sytuacji politycznej i wojskowej, stwierdzając, że postawa austriackich władz budzi „poważne wątpliwości” i „zostanie zapamiętana na przyszłość”. W odpowiedzi na takie zarzuty austriacki minister spraw zagranicznych Alexander Schallenberg oświadczył, że „Austria pozostaje neutralna, nie może być jednak obojętna, gdy zagrożona jest wolność, suwerenność i integralność terytorialna innego państwa” (tamże). Z kolei kanclerz Karl Nehammer oświadczył, iż „dla małego kraju [...] tym, co stanowi świętość, jest prawo narodów [do samostanowienia]” (Nehammer 2022).

Austria wykazała się również solidarnością z państwami UE, dostosowując się do postanowień unijnych w sprawie blokady dostępu do rosyjskich mass mediów, w tym mediów społecznościowych: jeszcze przed oficjalnymi zarządzeniami na poziomie krajowym i UE *Magenta Austria*, firma zarządzana przez *Deutsche Telekom*, zablokowała działalność RT. Rząd Austrii podjął natomiast oficjalne działania tuż po rezolucji Rady UE w sprawie sankcji przeciw Rosji (Susi, Fischer-Lessiak, Kettemann 2022: 12-13). Głosy krytyczne wobec blokady mediów rosyjskich pojawiły się jedynie ze strony zwolenników FPÖ<sup>10</sup>.

### „Nie” dla Putina

Poniżej prześledzone zostaną główne wątki austriackiego dyskursu publicznego o Rosji w latach 2022-2023, uwidocznione w dzienniku „Der Standard”, stanowiącym reprezentatywny przykład centrolewicowej prasy opiniotwórczej.

W pierwszym półroczu wojny centralne miejsce mają w nim rozważania o konieczności przeciwstawienia się przez wolny świat reżimowi Władimira Putina. „Żyjemy w okresie, gdy podważone zostały podstawy naszego życia. Pokój w Europie, nasza demokracja, sposób, w jaki chcemy żyć, bezpieczeństwo naszych dostaw i bezpieczeństwo w ogóle. [...] Dlaczego obecnie wszystko jest takie niepewne? Ponieważ w Moskwie panuje dyktator, który nie może znieść, że ludzie w Europie pragną żyć w sposób wolny i niezależny. Który mówi o zniewieściałym, dekadentckim Zachodzie i który głęboko pogardza naszym stylem życia” (Marchart, Mittelstaedt 2022). Przywołane w lipcu 2022 r.

---

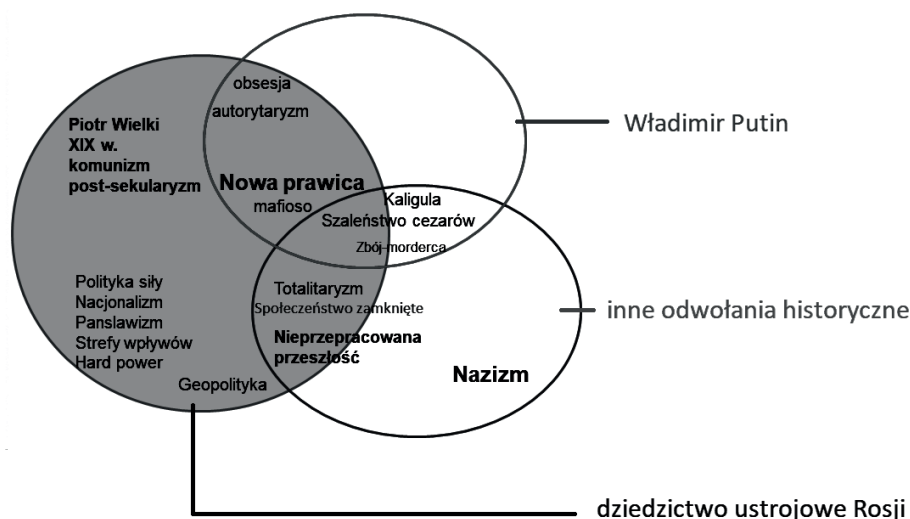
<sup>10</sup> FPÖ – *Freiheitliche Partei Österreichs* (Wolnościowa Partia Austrii). Krytyka nawiązywała zwłaszcza do argumentu dotyczącego wieczystej neutralności Austrii (Susi, Fischer-Lessiak, Kettemann 2022: 18).

słowa prezydenta Alexandra Van der Bellena dobrze korespondują z cyklem artykułów prasowych, poruszających we wspomnianym okresie problematykę dziedzictwa imperialnego Rosji (por. Soros 2022).

Rozważania o źródłach, historycznych odsłonach i współczesnym wymiarze rosyjskiego imperializmu, w zwartej formie, czyli za pomocą użytych w artykułach słów kluczowych oraz klasyfikacji według kontekstów, w jakich zostały użyte, zawarte zostały w wykresie 1.

Wykres 1

*Słowa kluczowe obecne w austriackim dyskursie medialnym poświęconym rosyjskim ideom imperialnym.*



Baza źródeł: artykuły zamieszczone w prasie opiniotwórczej na przykładzie „Der Standard”, „Kurier” i „Die Presse” (02.2022-12.2023).

Opracowanie własne.

Wspomniany dyskurs był reprezentatywny dla całej prasy austriackiej głównego nurtu, zwłaszcza liberalnych czasopism opiniotwórczych. Rozważania o imperializmie rosyjskim jako czynniku destabilizującym relacje międzynarodowe i zagrażającym demokracji w innych częściach świata nie pojawiły się jedynie w czasopismach i mediach sympatyzujących z FPÖ<sup>11</sup>.

Dziennikarze podkreślali też problem austriackiego rachunku sumienia. Z cytowanego wyżej przemówienia Van der Bellena Jan Michael Marchart

<sup>11</sup> Autorka przeprowadziła kwerendę artykułów opublikowanych w tygodniku „Unzensuriert.at” oraz na stronie internetowej *Freiheitliches Bildungsinstitut* między 02.2022 a 12.2023 r.

i Katharina Mittelstaedt wyabstrahowali symptomatyczną, podsumowującą diagnozę: „Nic nie będzie takie, jak dotąd” (*Nichts wird mehr so wie früher*), nie ominęli też jego słów o tym, że zwieść, względnie „uwieść Rosji”, dali się *de facto* wszyscy austriaccy politycy, w tym sam prezydent (Marchart, Mittelstaedt 2022). Jeszcze mocniejsze słowa, o tańcu z rosyjskim niedźwiedziem, padały *expressis verbis* lub *implicite* w artykułach poświęconych zależności, w tym uległości i bezkrytycznej polityki, kolejnych szefów koncernu OMV wobec *Gazpromu* (Narval 2022). Nie oszczędzono też samych Austriaków, co po-brzmiewa w słowach prezydenta, skierowanych do uczestników festiwalu w Bregencji latem 2022 r.: „Podczas kiedy my chodzimy na festiwale, rodziny z ukraińskich miast chowają się w piwnicach” (Marchart, Mittelstaedt 2022).

Z mocą podkreślano też remedium na dotychczasowe błędy polityki za-granicznej Austrii w postaci solidarnej postawy z państwami UE oraz z rządem USA w kwestii nałożenia sankcji wobec Rosji, w tym embarga na ropę i gaz. Narracje prasowe miały przy tym wyraźne odwołania do idei moralnych. „3 marca 2022 r. państwa członkowskie UE importowały z Rosji gaz o wartości 600 mln euro” – pisał u progu wojny na łamach „Der Standard” znany dzien-nikarz i działacz społeczny Philippe Narval, dodając: „Tylko tego jednego dnia! Opłacamy rosyjską inwazję na Ukrainę” (Narval 2022). Argumentowano też o braku zastrzeżeń dla zaangażowania Austrii w działania na rzecz zaprzesta-nia przemocy w Europie, jak uczynił to m.in. Thomas Mayer, podkreślając, że „wojna ze szczególną siłą [...] ukazuje dobre strony państw UE” (Mayer 2022) oraz że „w przypadku kryzysu solidarność stoi ponad neutralnością. Włącznie z obowiązkiem udzielenia pomocy” (tamże). W swoich rozważaniach, wspiera-jących tezę, iż w celu wywarcia większego nacisku na Putina UE musi dołączyć do amerykańskiego embarga na ropę i gaz, dziennikarze austriaccy powoływali się także na szerokie grono światowych autorytetów, takich jak Joseph Stiglitz, George Soros czy rosyjski ekonomista-dysydent Siergiej Guriew<sup>12</sup>.

### **Rosja, OMV i *Energiewende***

W dyskursie o wojnie rosyjsko-ukraińskiej ważną rolę odegrały też dylema-ty z zakresu ekologii, przy czym w wielu artykułach stanowiły one wręcz do-minantę rozważań. Jaką politykę powinna obrać Austria w sytuacji, gdy zapo-

---

<sup>12</sup> Siergiej Guriew – po 2013 r. zatrudniony w Europejskim Banku Odbudowy i Rozwoju, współautor (wraz z Danielem Treismanem) książki *Spin Doctors: The Changing Face of Tyranny in the 21st Century* (2022) (Mory 2022, Stiglitz 2022, Soros 2022).



trzebowanie na energię w tym państwie jest w trzech czwartych pokrywane ze źródeł kopalnych? (Mittelstaedt, Prager, Szigetvari, Strobl 2023). Czy w Austrii powinny być budowane elektrownie atomowe, by uczynić kraj niezależnym od importu, czy też technologie te są zbyt niebezpieczne, zaś kwestia odpadów radioaktywnych niedostatecznie wyjaśniona? (Kleindl, Pramerm Seidl 2023). Czy należy zrezygnować ze skroplonego gazu dla dobra środowiska, nawet jeśli wojna w Ukrainie czyni go w krótkiej perspektywie produktem niezbędnym? (Gepp 2023b). W artykułach traktujących bardziej o ekologii i polityce niż gospodarce, wyraźnie podkreślano, że odejście od rosyjskiego gazu i ropy jest nie tylko postulatem słusznym moralnie, lecz także optymalnym z punktu widzenia walki ze zmianami klimatycznymi (*Fridays* 2022).

Dziennikarze wykazywali jednak większą powściągliwość, analizując problem umów gazowych z Rosją. Wielokrotnie zwracali oni uwagę, że OMV jako podmiot prywatny, nie jest zobowiązany do brania pod uwagę kalkulacji pozagospodarczych, zaś rząd Drugiej Republiki nie posiada narzędzi do ingerowania w politykę koncernu (Gepp, Graber, Kapeller 2023, Votzl 2022, Strobl 2023, Kocher 2023). Podstawą działania państwa prawa jest zapewnienie gwarancji przestrzegania umów międzynarodowych, włącznie z umową zawartą między OMV a *Gazpromem*, mającą ważność aż do 2040 r. Prasa opiniotwórcza zwracała wprawdzie uwagę na ponad trzykrotny wzrost cen zakontraktowanego gazu, który doprowadził to sytuacji, w której od stycznia do listopada 2022 r. Austria przekazała Rosji równowartość aż 6,7 mld euro (*Im Dezember* 2023). Z drugiej strony przyznawano, że zgodnie z szacunkami ekonomistów, także odejście od rosyjskiego gazu przyniosłoby Austriakom straty gospodarcze liczone w miliardach euro (Bruckner 2023).

## Sztuka przetrwania

Prasa liberalna poświęciła także wiele miejsca tematom pozamilitarnym i pozaekologicznym, natomiast bliskim problemom codziennym wszystkich Austriaków, ponieważ dotyczącym podstaw funkcjonowania stworzonego w Drugiej Republice państwa dobrobytu. Zarówno w 2022, jak w 2023 r., media zgodnie podkreślały, że „nikt nie płaci za gaz więcej niż mieszkańcy Austrii” (Gepp 2023d), dopuszczając też do głosu polityków tak radykalnych, jak Axel Kassegger, rzecznik FPÖ ds. gospodarki, otwarcie wypowiadających się za natychmiastowym wycofaniem się z antyrosyjskich sankcji, „które przyspieszają wzrost cen za energię i paliwo niczym zapłon zaogniający pożar” (*Österreichs BIP* 2023).

Akcenty dotyczące przyszłego braku komfortu w życiu codziennym Europejczyków pojawiły się już na początku wojny, nawet w artykułach otwarcie nawołujących do nakładania kolejnych sankcji na Kreml. Przykładowo, Philippe Narval otwarcie spekulował, czy mieszkańcy kontynentu będą w stanie z dnia na dzień wychłodzić swoje termostaty i przestawić się na branie zimnych pryszniców (Narval 2022). Latem 2022 r. prasę austriacką zdominowały natomiast artykuły rysujące w czarnych barwach możliwość przetrwania przez Austriaków najbliższej zimy. „Der Standard”, powołując się na wyliczenia IHS alarmował, że wstrzymanie dostaw gazu z Rosji do Austrii przełoży się na spadek wzrostu gospodarczego o 2-4%, co oznaczałoby zagrożenie utratą pracy dla ok. 120 tys. osób. Dziennikarze powołali się też na bardziej apokaliptyczny scenariusz, mówiący o prawie 13% spadku gospodarczym i utracie miejsc pracy przez 560 tys. Austriaków (Szigetvari 2022). W Austrii – jak zauważył András Szigetvari – funkcjonowanie aż 60 dużych zakładów zależało bezpośrednio od dostaw gazu (tamże).

W podobnym tonie utrzymane było chociażby przytaczane tu kilkakrotnie przemówienie Van der Bellena na festiwalu w Bregencji w lipcu 2022 r. Prezydent przestrzegał w nim rodaków przed nieprzewidywalnością działań Moskwy, która „zakręci gaz, kiedy jej to będzie pasować” i uczyni wszystko, by poprzez stymulowanie wzrostu cen wywołać w Austrii inflację. Równocześnie zapewniał on, że „Austria, w której rodziny, emeryci, biedni ludzie muszą marznąć zimą, ponieważ nie stać ich na ogrzewanie – to nie jest kraj, w którym chcielibyśmy żyć”. Wnioskiem ze wspomnianego przemówienia był skierowany do rodaków apel o dyscyplinę i solidarność z programem gospodarczym rządu (Marchart, Mittelstaedt 2022).

Program „Misja 11”, zainaugurowany na jesieni 2022 r., autorstwa ministerstwa ochrony środowiska, oparty na szeroko zakrojonej kampanii społecznej, popieranej na łamach prasy, zakładał, że kraj zaoszczędzi w skali roku 11% zużywanej energii. Wspomniany plan, dodajmy, Austriakom udało się zrealizować, dzięki czemu dyskurs medialny w Drugiej Republice w 2023 r. zawierał znacząco więcej przekazów odzwierciedlających bardziej optymistyczne nastroje społeczne niż w roku poprzednim. W styczniu 2023 r. „Der Standard” donosił o szczęśliwej dla Austriaków „kombinacji łagodnej zimy, oszczędności tak ze strony odbiorców prywatnych, jak i przedsiębiorstw, a także sytuacji pogodowej”, za sprawą których wiele elektrowni gazowych nie tylko nie musiało zabiegać o nowych dostawców tego surowca, lecz znalazło się w końcu 2022 r. w stanie spoczynku (Pfluger 2023). Jesienią 2023 r. Austriacy wprawdzie wciąż płacili za gaz więcej niż inni Europejczycy, jednak w porównaniu z 2022 r. wzrost cen dla klientów indywidualnych za ten surowiec nie nastąpił (Prager

2023). Kampania „Misja 11” przyniosła – zauważyli dziennikarze – nawet lepsze rezultaty niż zaplanowano. W listopadzie 2022 r. zużycie gazu było niższe o 20%, prądu zaś o 6,7% niż w roku wcześniejszym (tamże 2023).

Równie optymistyczny ton przebiegał z artykułów prasowych, opublikowanych w przeddzień pierwszej rocznicy agresji rosyjskiej. Jak zauważył Joseph Gepp w eseju zatytułowanym *Nadzieja w kryzysie*, „wszystko mogło potoczyć się gorzej” (Gepp 2023c). Optymizmem napawała go sytuacja na froncie, a także fakt, że Ukraińcy nie pozostali w swojej walce osamotnieni. Najwięcej miejsca dziennikarz poświęcił jednak problematyce dobrostanu Austriaków i innych niedotkniętych wojną mieszkańców kontynentu. Europejczycy nie zamierzali zimą, nie dotknął ich też kryzys gospodarczy, co więcej, udało się im znacząco zmniejszyć zależność gazową od Rosji oraz nagłośnić wagę idei *Energiewende*:

„W roku 2020 wciąż jeszcze ponad połowa wykorzystywanego w Europie gazu pochodziła z Rosji. Do końca 2022 r. udział ten spadł do 13% [...] głównie dzięki dostawom skroplonego gazu. [...] Zupełnie inaczej traktuje się obecnie energię. Uświadomiliśmy sobie, że jest to dobro deficytowe, za które ponosi się cenę geopolityczną i finansową. Dlatego pani minister ochrony środowiska w maju 2022 r. ogłosiła rozbudowę odnawialnych źródeł energii 'aktem narodowego wysiłku'. Również oszczędzanie energii stało się częścią agendy politycznej“ (tamże).

### Pyrrusowe zwycięstwo

Doceniając zdolność Europejczyków do wyswobodzenia się z rosyjskiej „pułapki gazowej”, dziennikarze austriaccy pozostawali (i pozostają) jednak stale sceptyczni w kwestii skuteczności sankcji politycznych i gospodarczych nałożonych na Rosję. András Szigetvari latem 2022 r. podkreślał, że Rosja „wciąż sprzedaje wystarczającą ilość ropy do Europy, Chin oraz Indii, tak iż jej przychody zgodnie z danymi Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej od stycznia 2022 r. wzrosły znacząco” (Szigetvari 2022). W podobnym tonie wypowiedział się na łamach „Der Standard” jesienią 2023 r. niemiecki dziennikarz Jo Angerer stwierdzając, iż „rosyjska gospodarka mimo sankcji znajduje się na kursie wzrostowym” oraz że „nawet wyposażenie istotne dla wojska Rosja jest w stanie sprowadzić z Zachodu dzięki omijaniu obostrzeń” (Angerer 2023). Sankcje – twierdzi w innym swoim tekście Szigetvari – obchodzone są w sposób legalny nawet przez firmy afiliowane w UE, za sprawą tranzytu przez Białoruś (Szigetvari 2023). Dziennikarz liberalnej gazety pół roku po agresji Rosji na Ukrainę solidaryzował się też z otwarcie z poglądami szefa FPÖ Herberta Kickla:

„Kiedy sankcje bardziej szkodzą tym, którzy je wprowadzają, niż tym, przeciw którym są skierowane, nie mają żadnego sensu” (Szigetvari 2022).

Pesymistyczne przesłanie można także m.in. odczytać z treści wywiadu, zamieszczonego w lutym 2023 r. w „Der Standard”, w którym w roli eksperta do spraw stosunków międzynarodowych wystąpił Dmitrij Lubinski, ambasador Federacji Rosyjskiej w Austrii. W przeddzień pierwszej rocznicy agresji rosyjskiej w artykule pod tytułem *Rosyjski ambasador ostro krytykuje Austrię* dziennikarz Fabian Sommavilla bez komentarza przytoczył słowa Lubinskiego o „postępującej erozji neutralnego statusu Austrii”, naruszeniu statusu Wiednia jako „niepodległej stolicy”, a także o „wielkim minusie”, jakim okazał się bilans 2022 r., jeśli chodzi o relacje Rosji z Austrią (Sommavilla 2023).

## Wnioski

Szukając odpowiedzi na pytanie o specyfikę austriackiego dyskursu prawnego dotyczącego Rosji, związanego z wydarzeniami lat 2022-2023, należy zwrócić uwagę na kilka jego aspektów.

1. Można zaobserwować korelację między tożsamością Austriaków, zwłaszcza związaną z habitusem Drugiej Republiki jako państwa małego i neutralnego, a sposobem tematyzowania na łamach austriackiej prasy opiniotwórczej kwestii odnoszących się do wyzwań, jakie przyniosła pełnoskalowa agresja rosyjska w Europie Wschodniej. Dziennikarze alpejskiej republiki wyraźnie podkreślają wpływ wojny na wszystkie aspekty codziennego życia Austriaków, międzynarodowe zobowiązania, do których powinien stosować się ich kraj, a także rozdźwięk między dobrymi intencjami, sferą działania *bona fide* a twardą rzeczywistością *Realpolitik*, dotyczącą austriackich dyplomatów i ludzi biznesu. Austria jest postrzegana bardziej jako przedmiot niż podmiot wielkiej polityki, raczej jako ofiara niż beneficjent zdarzeń rozgrywających się wbrew woli jej obywateli oraz elit, a także poza ich kontrolą. Klimat swoistej „małej apokalipsy”, uwidocznił w dyskursie dotyczącym gospodarczego przetrwania narodu i nieprzewidywalności polityki rosyjskiej, można też zinterpretować jako przejaw pozycjonowania się przez Austriaków jako narodu o znacznie słabszej kondycji gospodarczej, niż wynikałoby to ze wskaźników obiektywnych<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> Dane statystyczne nieodmiennie wskazują, że obywatele Austrii są znacznie mniej zagrożeni ubóstwem niż mieszkańcy innych krajów UE. Przykładowo, dane z 2016 r. wskazują, że

2. Wyraźnie podkreślana jest przynależność naddunajskiej republiki do świata Zachodu, w tym do świata wartości i postulatów, promowanych przez instytucje takie jak ONZ i UE. Istnieje też konsensus, jeśli chodzi o moralną ocenę działań Kremla i konieczność jej dobitnej artykulacji na płaszczyźnie publicznej.
3. Problemy ekologiczne, w tym związane z *Energiewende*, jako kluczowe zagadnienia związane z kryzysem międzynarodowym wywołanym przez Federację Rosyjską, były (i są) tematyzowane częściej niż kwestie geopolityczne czy *stricte* militarne.
4. Austriacki dyskurs medialny mierzył (i wciąż mierzy) się z pytaniami o bilans wieloletnich relacji bilateralnych Austrii z Rosją, opartych na bliskich kontaktach na płaszczyźnie dyplomatycznej i biznesowej, a także na wzajemnych korzyściach gospodarczych. Złożoność tychże relacji, połączona z poczuciem swoistego historycznego długu wdzięczności wobec Rosjan, a także fakt, iż społeczność międzynarodowa nadała Drugiej Republice status państwa wiczyście neutralnego, powodują jednak, że Austriacy na płaszczyźnie pozawerbalnych działań zachowują w relacjach z Rosją postawę ostrożną, ambiwalentną i mediacyjną (por. Schmid, Wöfl 2023).

## Bibliografia

- Angerer J. (2023), *Trotz Sanktionen gelangen selbst Mikrochips aus dem Westen nach Russland*, „Der Standard“ 1.10., <https://www.derstandard.at/story/3000000189303/trotz-sanktionen-gelangen-selbst-mikrochips-aus-dem-westen-nach-russland> (dostęp 10.10. 2023).
- B.a. (2021), *Russian citizens living in Europe*, <https://www.statista.com/statistics/1294283/russian-citizens-living-in-europe-2021-by-country/> (dostęp 1.01. 2024).
- B.a. (2022), *Fridays for Future begeht Österreichs zehnte Klimademo*, „Der Standard“ 25.03., <https://www.derstandard.at/story/2000134404254/fridays-for-future-laden-zur-zehntem-weltklimastreik-in-oesterreich> (dostęp 1.10. 2022).
- B.a. (2022), *Österreich zahlte für Importe aus Russland im Jänner das 3,5-Fache*, „Der Standard“ 8.04., <https://www.derstandard.at/story/2000134784568/oesterreich-zahlte-fuer-importe-aus-russland-im-jaenner-das-3> (dostęp 1.10. 2022).

---

Austriacy w skali UE należą do narodów najmniej zagrożonych wykluczeniem społecznym. Ranking najbardziej bezpiecznych państw w tym zakresie plasował się wówczas następująco: Republika Czeska – 13,3% (zagrożonych wykluczeniem społecznym), Norwegia – 15,3%, Finlandia – 16,6%, Holandia – 16,7%, Austria – 18%, Słowacja i Francja po 18,1% czy Szwecja – 18,2% (Górska 2019: 94-95).

- B.a. (2022), *Wie sich die EU-Staaten auf den kommenden Energiemangel vorbereiten*, „Der Standard“ 15.07., <https://www.derstandard.at/story/2000137460922/wie-sich-die-eu-staaten-auf-den-kommenden-energiemangel-vorbereiten> (dostęp 1.10. 2022).
- B.a. (2023), *Cambridge-Professorin Thompson: „Europa hat sein Gasproblem ausgelagert“*, „Der Standard“ 7.05., <https://www.derstandard.de/consent/tcf/story/2000146167458/cambridge-professorin-thompson-europa-hat-sein-gasproblem-ausgelagert> (dostęp 1.06. 2023).
- B.a. (2023), *Im Dezember kamen 71 Prozent der österreichischen Gasimporte aus Russland*, „Der Standard“ 9.02., <https://www.derstandard.at/story/2000143400694/im-dezember-kamen-71-prozent-der-oesterreichischen-gasimporte-aus-russland> (dostęp 1.06. 2023).
- B.a. (2023), *Kocher und Gewessler berichten von sieben Prozent Arbeitslosenquote, der tiefsten seit 2008*, „Der Standard“ 1.03., <https://www.derstandard.at/story/2000144032017/kocher-und-gewessler-berichten-von-sieben-prozent-arbeitslosenquote-der-tiefsten> (dostęp 1.06.2023).
- B.a. (2023), *Militärexperte Heisbourg: „Das Ende eines Imperiums zu akzeptieren ist für Russland sehr schwierig“*, „Der Standard“ 5.06., <https://www.derstandard.at/story/3000000172840/militaerexperte-heisbourg-das-ende-eines-imperiums-zu-akzeptieren-ist-sehr-schwierig> (dostęp 15.06. 2023).
- B.a. (2023), *Österreichs BIP im zweiten Quartal um 1,1 Prozent gesunken*, „Der Standard“ 1.09., <https://www.derstandard.at/story/3000000185149/oesterreichs-bip-im-zweiten-quartal-um-11-prozent-gesunken> (dostęp 1.12.2023).
- Bruckner R. (2023), *Warum Österreich so sehr an Russlands Erdgasstropf hängt*, „Der Standard“ 21.01., <https://www.derstandard.at/story/2000143785105/warum-oesterreich-so-sehr-an-russlands-erdgasstropf-haengt> (dostęp 1.06. 2023).
- Fellner S. (2023), *Die unterschiedlichen Ideen und Ideologien der Parteien im Kampf gegen die Inflation*, „Der Standard“ 30.08., <https://www.derstandard.de/consent/tcf/story/3000000184794/die-unterschiedlichen-ideen-und-ideologien-der-parteien-im-kampf-gegen-die-inflation> (dostęp 1.12. 2023).
- Fiedor K. (1996), *Austria. Zarys dziejów politycznych*, Łódź.
- Frey E. (2022), *Der Zweite Kalte Krieg, die neue Weltordnung ist Geschichte*, „Der Standard“ 26.02., <https://www.derstandard.at/story/2000133670860/der-zweite-kalte-krieg-die-neue-weltordnung-ist-geschichte> (dostęp 1.06. 2022).
- Gaugl R., Sommer M., Kettner C. i in. (2023), *Integrated Power and Economic Analysis of Austria's Renewable Electricity Transformation*, „Energies” nr 16 (2229), <https://doi.org/10.3390/en16052229>: 1-19.
- Gepp J. (2023a), *Größter Fund seit Jahrzehnten: OMV fand in Niederösterreich neues Gasfeld*, „Der Standard“ 28.07., <https://www.derstandard.at/story/3000000180815/groesster-fund-seit-jahrzehnten-omv-fand-in-nieder-oesterreich-neues-gasfeld> (dostęp 1.12. 2023).
- Gepp J. (2023b), *Gut, besser, ganz schlecht? Warum das Bessere manchmal der Feind des Guten sein kann*, „Der Standard“ 1.01., <https://www.derstandard.de/consent/tcf/story/2000142186572/gut-besser-ganz-schlecht-warum-das-bessere-manchmal-der-feind> (dostęp 1.06.2023).
- Gepp J. (2023c), *Hoffnung in der Krise: Sieben Punkte, die uns optimistisch stimmen sollten*, „Der Standard“ 18.02., <https://www.derstandard.at/story/2000143669268/hoffnung-in-der-krise-sieben-punkte-die-uns-optimistisch-stimmen> (dostęp 1.06. 2023).
- Gepp J. (2023d), *Zu Beginn der Heizsaison 2023 sieht Österreichs Energiebilanz trist aus*, „Der Standard“ 1.10., <https://www.derstandard.at/story/3000000188805/zu-beginn-der-heizsaison-2023-sieht-oesterreichs-energiebilanz-trist-aus> (dostęp 1.12. 2023).
- Gepp J., Graber R., Kapeller L. (2023), *Tanker ohne Richtung: Warum die OMV in einer tiefen Krise steckt*, „Der Standard“ 2.06., <https://www.derstandard.de/consent/tcf/story/3000000173012/tanker-ohne-richtung-warum-die-omv-in-einer-tiefen-krise-steckt> (dostęp 15.06. 2023).

- Gepp J. (2024), *In fast keinem Land wird so viel russisches Geld investiert wie in Österreich – warum?*, „Der Standard“ 19.04., <https://www.derstandard.at/story/3000000216641/in-fast-keinem-land-wird-so-viel-russisches-geld-investiert-wie-in-oesterreich-warum> (dostęp 16.10. 2024).
- Górska A. (2019), *Unia Europejska wobec problemu ubóstwa energetycznego w wybranych państwach członkowskich*, Poznań.
- Jaroszewska E. (2011), *Austria wobec zjawiska migracji*, (red.) D. Popławski, *Państwa niemieckojęzyczne w procesie integracji europejskiej. Austria, Liechtenstein, Szwajcaria*, Warszawa.
- Känan A. (2024), *Russia's Foreign Energy Policy: Resources, Actors, Conflicts*. Abingdon Oxon: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003408482>.
- Kleindl R., Pramer P., Seidl C. (2023), *Das mögliche Comeback der Atomkraft in Europa – ohne Österreich*, „Der Standard“ 8.01.
- Manchester K. (2023), *Spannungen in Tschechien, Erpressungen in Österreich*, „Der Standard“ 21.03.
- Marchart J. M., Mittelstaedt K. (2022), *„Nichts wird mehr so wie früher“: Van der Bellen geißelt Putin und erhöht Druck auf Regierung*, „Der Standard“ 20.07.
- Mayer T. (2022), *Die EU ist schwach, ohne zu zerbrechen*, „Der Standard“ 16.12.
- Mittelstaedt K., Prager A., Szigetvari A., Strobl G. (2023), *Verwelkt Leonore Gewessler grüne Hoffnung?*, „Der Standard“ 9.07.
- Mory F. (2022), *Ökonom Guriev: „Russland steuert auf schlimmste Rezession seit Kaltem Krieg zu“*, „Der Standard“ 18.05.
- Narval P. (2022), *Die Geopolitik der Energiewende*, „Der Standard“ 7.03.
- Nehammer K. (2022), *Regierungserklärung von Bundeskanzler Karl Nehammer zur aktuellen Krise zwischen Russland und der Ukraine im Nationalrat*, 24.02., <https://www.bundeskanzleramt.gv.at/bundeskanzleramt/bundeskanzler-karl-nehammer/reden-bundeskanzler-nehammer/regierungserklaerung-von-bundeskanzler-karl-nehammer-zur-aktuellen-krise-zwischen-russland-und-der-ukraine-im-nationalrat.html> (dostęp 15.06. 2022).
- Nowicki M. (2023), *Austria w objęciach Putina*, „Polityka” nr 36 (4-10.09.): 53-55.
- Palinka A. (2018), *Austria. Out of the Shadow of the Past*, Routledge: London and New York.
- Pfluger B. (2023), *Hoher Speicherstand im Winter: Haben wir plötzlich zu viel Gas?*, „Der Standard“ 11.01., <https://www.derstandard.at/story/2000142479810/hoher-speicherstand-im-winter-haben-wir-ploetzlich-zu-viel-gas> (dostęp 1.06. 2023).
- Popławski D. (2009), *Fenomen europejskiego państwa małego. Próba bilansu*, (red.) D. Popławski, *Małe państwa Europy. Specyfika systemu politycznego i aktywności międzynarodowej*, Warszawa.
- Popławski D. (2011), *Neutralność Austrii i Szwajcarii a procesy integracji europejskiej*, (red.) D. Popławski, *Państwa niemieckojęzyczne w procesie integracji europejskiej. Austria, Liechtenstein, Szwajcaria*, Warszawa.
- Popławski D. (2013), *Między bezstronnością a solidarnością międzynarodową. Polityka bezpieczeństwa europejskich państw neutralnych i bezaliansowych po zimnej wojnie*, Warszawa.
- Prager A. (2023), *Inflation bei 6 Prozent – wie es weitergeht, hat auch mit dem Krieg im Nahen Osten zu tun*, „Der Standard“ 18.10., <https://www.derstandard.at/story/3000000191465/inflation-bei-sechs-prozent-wie-es-weitergeht-hat-auch-mit-dem-krieg-im-nahen-osten-zu-tun> (dostęp 1.12. 2023).
- Schmid F. (2023), *EU-Politiker verlangt Untersuchung der „Sanktionenumgehungen“ Österreichs*, „Der Standard“ 13.09., <https://www.derstandard.at/story/3000000186700/eu-politiker-verlangt-untersuchung-der-sanktionsumgehungen-oesterreichs> (dostęp 1.12. 2023).
- Schmid F., Wöfl A. (2023), *Sobotkas geheime Mission für einen russischen Oligarchen*, „Der Standard“ 27.07., <https://www.derstandard.at/story/3000000180571/sobotkas-geheime-mission-fuer-einen-russischen-oligarchen> (dostęp 1.12.2023).

- Sheparf J. U., Ruijven B. J. Van, Zakeri B. (2022), *Impacts of Trade Friction and Climate Policy on Global Energy Trade Network*, „Energies” nr 15 (6171), <https://doi.org/10.3390/en15176171>: 1-21.
- Simonet L. (2023), *NATO's 2022 Strategic Concept: Analysis and implications for Austria*, „Working Paper of Austrian Institute for International Affairs” nr 115 (January), <https://www.oii.ac.at/cms/media/working-paper-115-natos-2022-strategic-concept.pdf>: 1-35.
- Skrabacz A. (2020), *Multilateralne relacje Rosji z państwami UE. Polityka petro-kija czy petro-marchewki?*, (red.) M. Banasik, *Rywalizacja Federacji Rosyjskiej na arenie międzynarodowej i jej konsekwencje dla bezpieczeństwa*, Warszawa.
- Skrabacz A. (2021), *The impact of the war in Ukraine on changing Russia-Austria relations*, „Defence Science Review” nr 12, <http://www.defencesciencereview.com.pl/pdf-149970-76298?filename=The+impact+of+the+war+in.pdf>: 50-65.
- Sommavilla F. (2023), *Russischer Botschafter übt scharfe Kritik an Österreich*, „Der Standard“ 12.02., <https://www.derstandard.at/story/2000143462447/russischer-botschafter-uebt-scharfe-kritik-an-oesterreich> (dostęp 1.06.2023).
- Soros G. (2022), *Der Kampf unseres Lebens*, „Der Standard“ 25.05., <https://www.derstandard.at/story/2000136023114/der-kampf-unseres-lebens> (dostęp 1.06. 2022).
- Stachowiak K. (2020), *Wpływ Federacji Rosyjskiej na bezpieczeństwo energetyczne Unii Europejskiej*, Warszawa.
- Stiglitz J. E. (2022), *Kriege werden nicht mit einer Friedenswirtschaft gewonnen*, „Der Standard“ 26.10., <https://www.derstandard.at/story/2000140289888/kriege-werden-nicht-mit-einer-friedenswirtschaft-gewonnen> (dostęp 1.12. 2022).
- Strobl G. (2022), *Österreich tankt Flüssiggas in Abu Dhabi: Putins Krieg beschleunigt Energiewende*, „Der Standard“ 27.10., <https://www.derstandard.at/story/2000140343848/durch-putins-krieg-kommt-die-energie-wende-rascher-in-die-gaenge> (dostęp 1.12. 2022).
- Strobl G. (2023), *Österreich hinkt anderen Ländern bei Ersatz von russischem Gas hinterher*, „Der Standard“ 10.03., <https://www.derstandard.at/story/2000144334963/oesterreich-hinkt-anderen-laendern-bei-ersatz-von-russischem-gasnach> (dostęp 1.06. 2023).
- Strobl G. (2023), *Strommonopoly: So eng sind Österreichs Energieversorger verbandelt*, „Der Standard“ 20.06., <https://www.derstandard.at/story/3000000175326/verbandelt-und-verstrickt-so-eng-sind-oesterreichs-energieversorg> (dostęp 30.06. 2023).
- Susi M. B., Fischer-Lessiak W., Kettemann G. M. C. i in. (2022), *Governing Information Flows during War: A Comparative Study of Content Governance and Media Policy Responses After Russia's Attack on Ukraine*, Mannheim, Hamburg: Verlag Hans-Bredow-Institut.
- Szacki J. (2005), *Historia myśli socjologicznej*, Warszawa.
- Szigetvari A. (2022), *Wem schaden die Sanktionen mehr: Uns oder Russland?*, „Der Standard“ 17.07., <https://www.derstandard.de/consent/tcf/story/2000137497730/wem-schaden-die-sanktionen-mehr-uns-oder-russland> (dostęp 1.12. 2022).
- Szigetvari A. (2023), *Österreichs Wirtschaft hält sich bei Entkoppelung von Russland zurück*, „Der Standard“ 24.02., <https://www.derstandard.at/story/2000143875050/oesterreichs-wirtschaft-haelt-sich-bei-entkoppelung-von-russland-zurueck> (dostęp 1.06. 2023).
- Szyszkowitz T. (2020), *Between Affluence and Influence: Examining the Role of Russia and China in Austria*, Royal United Services Institute (RUSI), <http://ezproxy2.library.drexel.edu/login?url=https://www.jstor.org/stable/resrep41858> (dostęp 15.06. 2023).
- Trypolska G., Rosner A. (2022), *The Use of Solar Energy by Households and Energy Cooperatives in Post-War Ukraine: Lessons Learned from Austria*, „Energies” nr 15 (7610), <https://doi.org/10.3390/en15207610>: 1-19.



- Votzl J. (2022), *Wer hat uns vom russischen Gas so abhängig gemacht?*, „Der Standard“ 30.04., <https://www.derstandard.at/story/2000135316071/wer-hat-uns-vom-russischen-gas-so-abhaengig-gemacht> (dostęp 1.06. 2022).
- Wendt A. (2008), *Spoleczna teoria stosunków międzynarodowych*, tłum. W. Derczyński, Warszawa.
- Wölfl A. (2023), *Geld, Gas und Orden: Ungarn vereint die Kreml-Freunde in Südosteuropa*, „Der Standard“ 29.08., <https://www.derstandard.at/story/3000000184546/geld-gas-und-orden-ungarn-vereint-die-kreml-freunde-in-suedosteuropa> (dostęp 1.12. 2023).
- Zakeri B., Paulavets K., Barreto-Gomez L. i in. (2022), *Pandemic, War, and Global Energy Transitions*, „Energies” nr 15 (6114), <https://doi.org/10.3390/en15176114>: 1-23.

**Dr hab. prof. UŁ, Magdalena Żakowska**, Katedra Teorii i Historii Stosunków Międzynarodowych, Wydział Studiów Międzynarodowych i Politologicznych, Uniwersytet Łódzki (magdalena.zakowska@uni.lodz.pl)

**Słowa kluczowe:** Austria, Rosja, kryzys, dyskurs prasowy, 2022

**Keywords:** Austria, Russia, crisis, press discourse, 2022

#### *Abstract*

*The aim of the article is to examine the media discourse in Austria, mainly focusing on the opinion-shaping press, concerning the post-2022 crisis in relations with the Russian Federation and its political and economic ramifications. The author formulated two research hypotheses: 1) The above-mentioned discourse pertains to Austria's ingrained perception of itself as a small, neutral nation and a member of the EU. 2) Depending on which of the three referenced images prevails in particular narratives, issues related to Russia, including the Russian threat, are framed in varying contexts.*

*The article relies on two main research methods: content analysis of mass media, which includes the search function and extracting keywords, alongside a critical analysis of the discussed discourse (research period: February 2022-December 2023; selected titles representative of the opinion-shaping press: Der Standard, Kurier, Die Presse).*

*The author reaches the following conclusions: 1) There is a correlation between references to the Second Republic as a small state and the tendency to thematize the crisis associated with Russia in terms of economic survival, and especially – to portray Austria's economic situation more pessimistically than would be warranted by objective factors. 2) There is a consensus in the opinion-shaping press regarding the negative assessment of the Kremlin's actions related to violations of international law. 3) The Austrian media discourse is confronting inquiries about the outcomes of the country's long-standing close ties with Russia. It fluctuates along the narrative spectrum of explanatory vs. error-identifying orientation. The first perspective is common in narratives addressing Austria's unique international status (perpetual neutrality, role as a mediator), while the second is found in those referring to the country on the Danube as part of the EU.*



## NASZE WYDAWNICTWA

INSTYTUT ZACHODNI  
ul. Mostowa 27, 61-854 Poznań  
tel. +61 852 28 54  
fax +61 852 49 05  
e-mail: wydawnictwo@iz.poznan.pl

Reinhard Bingener, Markus Wehner

# Moskiewski łącznik Sieć Schrödera i droga Niemiec ku zależności

Tłumaczenie z niemieckiego Joanna Czudec

Tytuł oryginału: Die Moskau-Connection. Das Schröder-Netzwerk  
und Deutschlands Weg in die Abhängigkeit

Instytut Zachodni  
Poznań 2023

Seria: Speculum  
238 ss.

Oprawa miękka

Niemcy przez wiele lat lekcewały zagrożenie, jakie dla bezpieczeństwa Europy stwarza Rosja rządzona przez Putina. Mimo ostrzeżeń ze strony sąsiadów wciąż zwiększały swoje uzależnienie od rosyjskiego gazu i ropy. Reinhard Bingener i Merkus Wehner we wnikliwym i pasjonującym reportażu udowadniają, że w znacznej mierze odpowiedzialność za ten największy błąd w niemieckiej polityce zagranicznej od momentu powstania RFN ponosi były kanclerz Gerhard Schröder wraz ze swoim otoczeniem polityczno-biznesowym. Sieć jego powiązań, jak piszą dziennikarze niemieckiej „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, obejmuje „nie tylko niemieckich socjaldemokratów, ale też menadżerów, przedsiębiorców i zagranicznych polityków oraz ludzi z szemraną przeszłością. Sięga od spotkań na szczycie z udziałem światowych przywódców do dyskretnych schadzek, od miliardów, którymi obraca się w międzynarodowym biznesie gazowym, do strumieni pieniędzy z co prawda mniejszą liczbą zer, ale wciąż znaczących. Trafimy tu na ważne urzędy, polityczne ideały, napuszone tytuły i malujące rzeczywistość na różowo książki”.

Jest to pierwsza książka z nowej serii Instytutu Zachodniego Speculum. Celem serii jest wprowadzenie do polskiego obiegu prac – poświęconych historii, kulturze, gospodarce, społeczeństwu i polityce Niemiec – reprezentujących nowe spojrzenie na problemy i zagadnienia, wokół których koncentruje się debata publiczna w tym kraju.

ALEKSANDRA KRUK  
Zielona Góra  
ORCID: 0000-0002-7545-941X

## **Pursuing Austria's interests at the Munich Security Conferences**

The article attempts to analyse how Austria's interests and goals were presented at the Munich Security Conferences – annual meetings, compared to the WEF meetings in Davos, which have been organized since the 1960s to discuss international policy. It should be noted that the Munich meetings are widely commented by the Austrian press, e.g. *Kronen Zeitung*, *Die Presse*, *Der Standard*, *Salzburger Nachrichten*, and *Wiener Zeitung* described Munich “as the centre of geopolitics” (München; Kruk 2020).

The Munich conference serves as an agora for Austrian politicians to present the most current political and economic challenges and to comment on the implementation of the security strategy adopted in 2013. Hence, the author of the article decided to examine whether the activity of Austrian politicians at the Munich Security Conferences (especially the activity of Sebastian Kurz, Alexander Schallenberg and Katrin Kneissl) was recognized in the international arena, as much as the activity of Kurt Waldheim (UN Secretary General in 1972-1981), or the activity of Bruno Kreisky as a spokesman for the “active policy of neutrality”. The article also analyses the significance of the Munich Security Conference for the established reputation of Austria as the state involved in international negotiations and creation of international law. The author of the article decided to verify the hypothesis that the rhetoric presented at the Munich meetings was consistent with the declared and implemented policy of the Austrian authorities in other international forums. The other hypothesis assumed that although participation in the Munich Security Conferences was intended to strengthen Austria's positive image in the international arena, it was criticized, especially in relation to Austria's policy towards Russia. The method of analysing strategic documents and politicians' discourse at the Munich Security Conference after 2015 was used. Moreover, a contextual analysis proved useful to identify the background and the situation in which Austrian

politicians presented their positions on security policy. In order to assess Austria's international position and its efforts to strengthen the positive image of the state in the international arena, monographic and historical analysis methods were also used.

### **International position of Austria**

After 1955, Austria sought to build its international position as a neutral and wealthy state. Despite its small area (83,858 km<sup>2</sup>) and lack of access to the sea, the state was able to cooperate with other states owing to navigation on the Danube, or cultural and linguistic ties with Switzerland and Western and Eastern Germany. During the Cold War, this seemed to be the most pragmatic solution, allowing the creation of a *sui generis* position in Europe, dependent on geopolitical interests and determined by the resources possessed by Austria, which aspired to play the role of a mediator involved in resolving international conflicts. Bruno Kreisky proposed that Austria, Germany, Switzerland and Italy develop elements of cooperation following the example of Northern European countries, and in the 1970s, on the initiative of Erhard Busek, the discussion on the role of Austria in Central Europe intensified in order to adapt it to contemporary and forecast challenges (Humbert-Knitel 2018: 155-156). With the collapse of the USSR and the expansion of the European Union, Austria's policy was modified, but efforts to strengthen the positive image of the state in the international arena continued. Its location in Central and Eastern Europe and historical reminiscences made Austria cautious when accepting obligations that went beyond the functions of a neutral state. The distinctiveness and lack of experience that accompanied the countries that had previously entered the area of close interests of the USSR meant that Austria remained outside the Visegrad Group (formed by Czechia, Poland, Slovakia and Hungary). The geographical proximity to the countries of former Yugoslavia resulted in Austria being interested in the conflict in the Balkans and participating in activities aimed at restoring stability in that part of Europe. After the long-running debate on the accession to the European Union, Austria became its member state in 1995. Vienna tried to maintain its image as a state that attracted investors and was at the forefront of the latest strategic trends and challenges (Frey, p. 147-148). Austrian elites remained neutral and did not support American policy towards the Middle East and criticized President Bush's policy towards Iraq. In international organizations, Austria limited its activities to diplomatic and humanitarian ones which mainly involved financial contributions. Mili-

tary activities were restricted to promoting Austrian soldiers in missions to restore peace and stability. In this respect, particular interest was directed towards Kosovo and Bosnia. Austria sought to strengthen its positive image by creating networks of scientific, economic and cultural cooperation. Austria's position in the EU did not result only from its historical burdens and neutrality status, but also from expectations placed by other countries. Austria's interests and the vision of cooperation within the EU had their origins in federalist concepts and were related to the understanding of the importance of the Tyrol-South Tyrol-Trentino Euroregion and the cooperation related to the location on the Danube or in the Alps (Fischler 2019: 109-111). In 2000, on the initiative of Austria, the Salzburg Forum was launched with the participation of the Czech Republic, Hungary, Poland, Slovakia and Slovenia, whose task was to strengthen the internal security of the member states (Müller, Maurer 2016: 6).

Before the EU enlargement in 2004, Austria operated in the community of 7 smaller states (Austria, Belgium, Finland, Ireland, Luxembourg, the Netherlands, Portugal). Cooperation within Central European countries was difficult due to economic differences and different attitudes to the adoption of the euro currency. In 2010, the Central European Defence Cooperation (CEDC) was established with the participation of Austria, Croatia, Czechia, Hungary, Slovakia, Slovenia, and Poland as an observer state. Infrastructure and energy cooperation motivated Austria, the Czech Republic and Slovakia to create the Slavkov Triangle in 2015. It is believed that Austria became interested in cooperation with these countries due to its relations with Russia. Being energy-dependent on Russia, Austria was looking for allies in the European Union to stop the EU restrictions which were a response to the annexation of Crimea (Kalan 2015). In 2020, in order to combat the COVID-19 pandemic, Austria co-created C5 together with the Czech Republic, Hungary, Slovenia and Slovakia (Hütterer 2023: 99).

The assessment of the benefits of membership in the European Union changed in Austria in the first quarter of the 21st century and led to increased critical attitudes. In 2021, a review of Austria's strategic situation was published, which presented Austria's development strategies until 2035. The review included conclusions on the maps of potential risks, global trends related to climate change, the spread of new wars, and technological and health challenges. A considerable part of the review discussed the external borders of the European Union.

Attention was drawn to the emerging threats to the European Union resulting from tensions in Africa, the Balkans, Donbas, the Black Sea area, the Caucasus, and the Middle East. Moreover, the review also drew attention to the policies

of Russia, Turkey, Iran and the tensions in Syria, Iraq, Libya and Afghanistan. It also emphasized the need to adapt the institutional system of the European Union to the current internal and external tensions. The key topics included economic challenges resulting from the costs of overcoming current threats (Sicher). Due to the growing conflicts, Austria is preparing a new security strategy and it is acting under the provisions of the National Security Council established under the Act of 16 November 2001. This body addresses threats to security that occur inside and outside Austria, including the participation of Austrian soldiers in EU and UN missions; fight against radicalism and terrorism; overcoming the pandemic; attacks in cyberspace. The National Security Council adopted resolutions in connection with Russia's aggression in Ukraine. On 28 January 2022, the National Security Council called for dialogue and diplomacy actions to de-escalate the Russian-Ukrainian conflict, and on 25 February 2022, it condemned Russia, expressed solidarity with Ukraine and demanded the implementation of financial sanctions against Russia (Beschluss 1; Beschluss 2; Beschluss 3).

### **Perception of Austria in the international arena**

Although the issue of the image cannot overshadow the importance of the state's hard power, based on military and economic potential, it is difficult to pursue state interest without it. This view was presented by Otmar Höll, who listed factors essential for the analysis and assessment of relations between states at the international and internal levels. He also drew attention to the relations between these levels. At the Munich Conference, Austrian politicians are invited to participate in numerous forums, where they publicly discuss and defend their positions. Participation in the conference is a test of the ability to persuade and convince the interlocutors and the audience. The discourse in the international arena is evaluated and affects the level of relations between political actors. (Höll 2022; Warchala 2019). During the conference, the state has the opportunity to draw attention to motives, conditions and interests. Austrian diplomacy sought to strengthen soft power, defined as "the ability to affect others to obtain the outcomes you want" (Nye 2007: 23; Ociepa 2013: 20; Panas 2021:31-39). The Munich Security Conference primarily gathers politicians, although it is also attended by representatives of other circles, such as scientists and businesspeople. Such meetings are significant in promoting the importance of Austria, for example intellectual disputes are very popular meetings. The European Forum Alpbach, The Philosophicum Lech, and the Vienna Lectures (Humbert-Knitel 2008: 344-349) have become well-known.

Table 1  
*Relation parameters by Otmar Höll*

International level	State level	Relation dynamics
International environment (political polarizations; regional economic order and dynamics)	Structures of the political system	Past and current conflicts
Geopolitical location	Government policy, parties	History and narrative(s)
Conflict constellations	Economic structure	Various social values and ideology(ideologies)
Power relations	Unions, civil organizations. Non-political lobby	Self-perception and perception by others
International status	Perception of „national” interests	Cooperation / competition
Provision of natural and human resources	Media reports (news).	Political measures
Political and military membership, alliances	Stereotypes/prejudices, national identities	Culture (including education, science, progress) and sports coverage
Cooperation / competition in international institutions	Past and current dominant values (narratives, ideologies)	
	Personality traits of elites	

Höll 2022:449.

Participation in international conferences allows Austria to influence international debate and the dynamics of international relations. The discourse in the international arena is evaluated and affects the level of relations between political actors. The Munich Conference made it possible to present the political culture of Austria, which resulted from geographical and historical conditions. Austria took advantage of the opportunity to conduct modern public diplomacy in Munich, using its previous experience and status in the world of diplomacy.

Austria's image is assessed by international institutions through the prism of many criteria (business, crime & law enforcement, day-to-day life, education, science, entertainment, governance, health care, human relations, IT service, natural resources, technology & telecommunications). In the new Report "Neighbours in Unity: A Positive Peace Report on Good Relations with Neighbours" Austria is seen as a leader in terms of peacefulness, mutual cooperation, and conflict resolution (World Ranking 2024).

Table 2  
*Ranking about good relations with their neighbours*

Place	Country	Index
1	Denmark	1,37
1	Netherlands	1,37
1	Canada	1,37
1	Germany	1,37
1	Austria	1,37
2	France	1,42
3	Sweeden	1,49
4	Czech Republic	1,53
5	United Kingtom	1,56

Good Neighborhood Relations 2024.

### **Austria's discourse at the Munich Security Conferences after 2015**

Austria's activity at the Munich conference was a consequence of the deepening of the migration crisis and the Russian-Ukrainian conflict. Between 6 February and 8 February 2015, the annexation of Crimea by Russia and the analysis of the situation in the Near and Middle East were important topics of the conference. The phenomenon of the hybrid war and the migration crisis raised questions about the guidelines for Austria's security policy, which was represented in Munich by Sebastian Kurz (ÖVP) and Gerald Klug (SPÖ). The conviction of the "twilight of the power of the West" and weak resistance to new threats mobilized Austrian politicians. S. Kurz focused on the role of the Islamic State in the spread of terrorism and spoke out against the spread of radicalization in Europe. He believed that European states should cooperate with Muslim countries in the fight against terrorism. Minister of Defence G. Klug held talks with Ursula von der Leyen (Minister of Defence of the Federal Republic of Germany) and Jean-Yves Le Drian (Minister of Defence of France). The talks concentrated on the development of military cooperation and the EU training mission in Mali (APA).

In March 2015, in connection with S. Kurz's visits to Kiev, New York and Munich, it was made public that Austria had undertaken to organize a meeting on European security in Vienna. The conference, scheduled for 16-17 June 2016, took place in the baroque Liechtenstein Palace, famous for its historic Hall of Hercules. It was an opportunity to promote Austria's cultural potential on the international arena. More importantly, Vienna returned to the role of host, which it had performed many times. It was in Vienna that the congress of 1814-1815 was



held to restore the international order after Napoleon's defeat. The 1961 Convention on Diplomatic Relations, the 1963 Convention on Consular Relations, and the 1969 Convention on the Law of Treaties were adopted in Vienna. In the 1980s, disarmament negotiations took place in Vienna. The diplomatic meeting was organised in Vienna on the initiative of Wolfgang Ischinger, head of the Munich Security Conference. In order to obtain information about the format of the debate, MP Wendelin Mölzer from the Freedom Party of Austria demanded information from S. Kurz, as Minister for Europe, Integration and Foreign Affairs, at the National Council (the lower house of the Austrian Parliament) (Schriftliche Anfrage 2023). About 60 participants took part in the talks, including: Toomas Ilves (President of Estonia), Hans-Adam II Prince of Liechtenstein, Miroslav Lajčák (Deputy Prime Minister and Minister of Foreign Affairs of Slovakia), Johannes Hahn (EU Commissioner for Neighbourhood Cooperation and Enlargement Policy), Lamberto Zannier (Secretary General of the OSCE), Ivica Dačić (Minister of Foreign Affairs of Serbia), Didier Burkhalter (Minister of Foreign Affairs of Switzerland), Sebastian Kurz (Minister of Foreign Affairs of Austria), Tamara Beruchashvili (Minister of Foreign Affairs of Georgia), Linas Linkevičius (Minister of Foreign Affairs of Lithuania), Pawel Klimkin (Minister of Foreign Affairs of Ukraine), Alexej Meschkow (Deputy Minister of Foreign Affairs of Russia), Gerald Klug (Minister of Defence of Austria), Peter Hultqvist (Minister of Defence of Sweden), Milica Pejanović-Đurišić (Minister of Defence of Montenegro), Jan Hamáček (President of the Chamber of Deputies of the Parliament of the Czech Republic), Elmar Brok (Chairman of the Foreign Affairs Committee in the European Parliament), Norbert Röttgen (representative of the *Bundestag*), Wolfgang Schüssel (former Chancellor of Austria), Javier Solana (former Secretary General of NATO), Celeste Wallander (Special Advisor to the President of the United States), Salil Shetty (Secretary General of Amnesty International), Prince Turki Al Faisal bin Abdulaziz Al Saud (as Chairman of the Royal Centre for Islamic Research), George Soros (Chairman of the Open Society Foundations), Wolfgang Büchele (business representative) (Münchner 2015).

G. Klug, Minister of Defence, presented the guidelines for Austrian security policy. They were consistent with the 2013 Austrian Security Strategy (Österreichische Sicherheitsstrategie), but also contained references to recent events. In connection with the conflict in Ukraine, Minister G. Klug spoke in favour of the quick implementation of the Minsk Agreements and called for a peaceful resolution of the dispute. At the conference, the fight against terrorism and instability in Africa (APA) was discussed.

The panel moderated by S. Kurz at the 2016 Munich Security Conference included George Ivanov (President of Macedonia), Borut Pahor (President of

Slovenia), Kolinda Kitarovic (President of Croatia), Milo Djukanovic (Prime Minister of Montenegro), and Giorgi Kvirikashvili (Prime Minister of Georgia). This confirmed the role of the Balkans in the policy of Austria, which in its 2013 strategy emphasized the importance of the policy for the stabilization and association of the Western Balkan countries, the development of the neighbourhood policy in the EU, cooperation with the countries of the Mediterranean Region and the implementation of the European Union Strategy for the Balkan Region (Österreichische Sicherheitsstrategie). S. Kurz, like many Austrian diplomats before him (Alois Mock, Wolfgang Petritsch, Erhard Busek, Michael Spindelegger), supported the implementation of projects aimed at stabilizing the situation in the Balkans (Plassnik 2013: 76-78).

S. Kurz's attitude towards the migration crisis after 2015 was different from the policy of openness declared by Angela Merkel. S. Kurz's decision to close the borders and prevent migration to Austria via the Balkan route won the conservative many supporters who elected him chairman of the Austrian People's Party in May 2017 and supported him in the early elections on 15 October 2017. The politician was compared to Donald Trump by his opponents and was accused of populism. S. Kurz represented the view that protecting Austria's borders was an element of the Austrian defence identity and did not hesitate to form a coalition with the Freedom Party of Austria (*FPÖ*) in 2017. The alliance with Heinz-Christian Strache's party was controversial due to the nationalist slogans promoted by the group and its ties with the pro-Putin United Russia party (Shuster 2018). Political scientist Anton Pelinka described the "Kurz formula" as aiming to weaken the influence of the *FPÖ* by analysing and "softening" their demands (Oltermann 2017; Tóth 2019).

In 2017, S. Kurz, as Austrian Minister of Foreign Affairs and chairman, sought to improve relations between the US and Russia. He talked to both the Mayor of Kiev, Vitaly Klitschko, and the Minister of Foreign Affairs of Russia, Sergei Lavrov. He called for increasing observers of the OSCE mission in eastern Ukraine. At the conference, he held a meeting on migration policy with Angelino Alfano, Italian Minister of Foreign Affairs. S. Kurz drew attention to the problem of the Balkan route in southern Europe (Kurz). S. Kurz's statements indicated proposals for actions in the European Union towards the problem of migration that were different from those in Germany. The politician returned to the postulate of protecting the European Union's borders at subsequent conferences.

In 2018, Sebastian Kurz and Mateusz Morawiecki, Prime Minister of Poland, participated in a panel moderated by Wolfgang Ischinger, chairman of the Munich Security Conference. The politicians' speeches could be viewed from the perspective of competition and striving for leadership in Central and Eastern Europe in this period. Relation between this countries during the cold war was dominated

by recognition and later the cooperation was continuing (Kisztelińska-Węgrzyńska 2013: 120-132). S. Kurz's statement followed the opinions expressed by other politicians about the situation in Europe, setting a course of action and assessing the *status quo*. S. Kurz claimed that "we must finally be determined to defend our Christian-Judaic Europe, shaped by the Enlightenment, and the fundamental values that defined us, such as freedom, democracy, the rule of law and civil rights". He expected institutional reforms in the European Union, consisting in reducing the number of commissioners and reducing bureaucracy. He believed that there were too many regulations in the European Union that slowed down economic activity. S. Kurz supported digitalization and innovative methods of obtaining energy as impulses for economic development in the European Union (Rede 2023; Ultsch 2018). The politician proposed organizing an international mission in Ukraine under the banner of the UN. He also opposed Europe's dependence on the USA. He drew attention to the need to protect borders and protect prosperity. He saw problems in Britain's decision to leave the EU. The Chancellor also expressed the opinion that his generation benefited from integration, while currently they had to struggle with a decline in cooperation and disputes within the European Union (Seinitz 2018; Gillespie 2018). In his speech, S. Kurz repeated the appeals for the EU reform presented during his travels around Europe and he prepared the background for the Austrian presidency of the EU scheduled for the second half of 2018. The slogan of the presidency was "A Europe that protects" (Auel, Pollak 2021). It is worth noting that Austria's first presidency lasted from January to June 2006 and had to face the energy crisis in Central and Eastern Europe caused by the Russian-Ukrainian conflict. Later on, it had to cope with avian flu and the failure of the constitutional treaty. Despite problems, Romania and Bulgaria were expected to join the European Union (Dulak 2009). During the 2018 presidency, it was significant that S. Kurz's government acted as a coalition of the Austrian People's Party (ÖVP) and the far-right Austrian Freedom Party (FPÖ), when a sense of disappointment, caused by the migration crisis and the contestation of Donald Trump's presidency and policies pursued by Vladimir Putin and Recep Tayyip Erdoğan, was clearly felt in Europe. The changes taking place in Hungary, where Viktor Orbán intended to implement "illiberal democracy", were very important from Austria's perspective. Researcher Karl Aiginger noted that the problem of many inhabitants of Central and Eastern Europe was the crisis of liberalism, and social and labour market problems called for a vision of development and reforms to Europe. He emphasized the need to create investments in scientific research, a well-thought-out division of labour and the budget in the European Union. Austria sided with the Green Deal and intended to use its leadership position in climate policy (Aiginger 2021).

In 2019 the presence of non-partisan Karin Kneissl, Minister of Foreign Affairs and a representative of the pro-Putin political scene in Austria, was strongly criticized. The politician emphasized in Munich that the West was in a breakthrough era and required discussing policy directions leading to multilateralism. At the conference she talked to Gent Cakaj, Minister of Foreign Affairs of Albania and Nikola Dimitrov, Minister of Foreign Affairs of North Macedonia. She also had a meeting with James Jeffrey, the US special envoy for Syria (Kneissl 2019; Kneissl 2019). At the conference, there was also a meeting with Mike Pence, Vice President of the USA, during which the continuation of cooperation was announced. In relation to Russia, K. Kneissl announced the continuation of the “smart sanctions” policy, i.e. restrictions against natural persons. She emphasized that the sanctions did not concern economic issues, energy policy and trade (APA/ Lauber 2019).

After 2020, the Austrian discourse on the resonance of the Munich conference was dominated by criticism of China’s policy, treated as a threat to the security of the transatlantic world. The participants expressed their satisfaction with Donald Trump’s election defeat and they expected that transatlantic cooperation would be reactivated. In that context, *Wiener Zeitung* alarmed that the West had lost international importance, joining the discussion on the “Westlessness” (Schmölzer 2020) report proposed by the conference organizers. Despite the economic rivalry between the West and China, Chancellor S. Kurz and Minister of Foreign Affairs Alexander Schallenberg, present in Munich in 2020, offered 2.4 million protective gloves and 100 thousand surgical masks to Wang Yi, the Chinese Minister of Foreign Affairs, as part of humanitarian aid to fight the pandemic (Coronavirus). The Chancellor called for Western responsibility for the rule of law and democracy. Canadian Prime Minister Justin Trudeau, Norwegian Prime Minister Erna Solberg, Professor Timothy Garton Ash took part in the panel “Westlessness in the West: What are we defending?” moderated by S. Kurz. Kurz pointed out that Western countries used to be attractive due to their economic standards and promotion of democracy. Currently, non-democratic countries might be more economically prosperous than non-democratic countries, which was controversial, and China’s economic competitiveness posed a threat to the West. In the debate on migration policy, J. Trudeau pointed to Canada’s successes, while S. Kurz drew attention to the differences between the situation of Austria and Canada, for example the territorial differences between the two states. He emphasised that neutral Austria contributed to defending the values of the transatlantic world through diplomatic actions and participation in peacekeeping missions. He noted that Canadians had developed rules for accepting immigrants, which had proven successful because immigrants constituted a qualified workforce. S. Kurz assessed that Austria had problems with immi-

grants from Iraq, Syria and Afghanistan because they did not know the language and were not prepared for competition on the labour market. The politician also answered T. G. Ash's question about the validity of coalition cooperation with the FPÖ, which was criticized for promoting xenophobia. The Chancellor claimed that in Austria there was a need to try different formats of cooperation within the operating political parties (Panel Diskussion 2020; Giulia Fink 2020).

S. Kurz's statements in Munich and Austria's position within the EU's "frugal four" (along with Sweden, Denmark and the Netherlands) sparked discussions in the context of work on the organization's budget in 2021-2027 (Słojewska 2020). The reconstruction programme after the Covid-19 pandemic, pushed forward by Germany and France, aroused discussions in Austria and was assessed as a hand-out policy (Miecznikowska 2022). In 2021, due to Covid-19 restrictions, the organizers of the Munich Security Conference decided to hold only online meetings. In 2022, Alexander Schallenberg went to Munich, and his visit included meetings with politicians from the Middle East on the nuclear agreement with Iran and the situation in the Balkans. At the conference, the desire to strengthen relations with India was also signalled by the meeting with Subrahmanyam Jaishankar, Minister of Foreign Affairs of India (Agenturen 2022).

The 2023 conference was dominated by the war in Ukraine, therefore the *status quo* "one year after the breakthrough" was discussed. An important signal was the arrival in Munich of Kamala Harris, Vice President of the United States. Austria was represented by A. Schallenberg (Minister of Foreign Affairs) and Karoline Edstadler (Minister of European Affairs). A. Schallenberg (ÖVP), who met Chinese politician Wang Yi at the conference, criticized China's policy towards Russia in connection with the war in Ukraine for its "pro-Russian neutrality". He emphasized that the consequences of the war reached beyond Europe and his criticism of China's policy was consistent with NATO's position expressed at the summit in Madrid on 29-30 June 2022. The twelve-point plan regarding the Russian-Ukrainian conflict announced by China in Munich did not obscure the fact that the West was concerned about China providing military equipment to Russia. China's attitude was confirmed on 23 February 2023 after the vote for the UN resolution on restoring peace in Ukraine, from which China abstained. The Austrian diplomat held meetings with politicians from Saudi Arabia, Qatar, Bosnia and Herzegovina, Kosovo, the German Chancellor, and had many unofficial meetings, e.g. with the Minister of Foreign Affairs of Ukraine, Dmytro Kuleba (Zalesiński 2023; Mayer 2023; ORF.at/Agenturen).

It should be noted that Austria's attitude towards the war in Ukraine was closely watched by public opinion. A. Schallenberg claimed that at the conference neutral Austria did not face the accusation of not sending weapons to

Ukraine. The politician claimed that the humanitarian aid provided by Austria was sufficient. K. Edtstadler reminded that Austria supported the process of documenting crimes in Ukraine. According to the 2022 survey, 75% of the Austrian population rejected the possibility of joining NATO. 38% of Austrians were in favour of Ukraine's accession to the European Union, but 46% were against it. Austria was accused of not toughening its stance towards Russia after the annexation of Crimea in 2014. (De Gruyter 2022; Majority 2022; Edtstadler 2023). The fact that MPs of the Freedom Party of Austria left the parliament on 30 March 2023 when the President of Ukraine Volodymyr Zelensky was delivering his speech online was received with outrage. Herbert Hickl from the *FPÖ* claimed that leaving the hall was a manifesto to defend Austria's neutrality which the Ukrainian president violated in his speech (Zew 2023).

At the Munich Security Conference in February 2024, Austria was represented by Foreign Minister A. Schallenberg, Minister for European Affairs K. Edtstadler (*ÖVP*), Minister of Justice Alma Zadic (Greens) and Wolfgang Sobotka (President of the National Council, Parliament of the Republic of Austria; former Minister of Interior). Although the presence of W. Sobotka in the media was primarily remembered because of the high costs of his trip to Bavaria, it should be noted that the politician participated in a panel discussing the problem of neutrality in international politics. The panel was moderated by Louise Richardson (Moderator of the Carnegie Corporation of New York), and also discussed by Mirjana Spoljaric (President of the International Committee of the Red Cross), Ian Borg (Minister for Foreign and European Affairs and Trade, Republic of Malta), Leo Varadkar (Ireland). W. Sobotka promoted the concept of active neutrality, allowing to build the resilience of a democratic state to external threats. His statement referred to Austria's attitude towards the Russian-Ukrainian war. The politician pointed to the importance of providing humanitarian aid and shelter to refugees from Ukraine (Sobotka 2024; Spotlight 2024).

## Conclusions

The presence of Austrian representatives at the Munich Security Conferences, just like the activity of this country within international organizations, is based on international agreements and strategies of the Austrian government. The annual conference gives Austrian political elites a chance to present their positions and confront different interests of the participants gathered in Munich. Diplomats visiting the capital of Bavaria are required to have persuasive and negotiation skills needed to present the position of the represented state. Austria is usually represented by the Chancellor and the Minister of Foreign Affairs. The most recognizable politician among the Austrian elites is S. Kurz. As a representative of young political elites and a representative of the DACH

countries (Germany, Austria, Switzerland, Liechtenstein), he seems to be the right person to carry out representative tasks and participate in discussions in Munich. Although he has presented Austria's position on current challenges, Austria's position on the migration crisis, the Russian-Ukrainian war, the institutional reform of the European Union and the European Union budget requires in-depth negotiations because it raises controversy within the European Union. Also, the activities of K. Kneissl, an expert on the Middle East, are currently being criticized due to the subservience of Austrian policy towards Putin's Russia. The activity of Austrian politicians will be perceived through the prism of their impact on the stabilization of Europe. Due to the accusations brought against S. Kurz in Austria and the criticism of K. Kneissl's policy towards Russia, Austria's image in the international arena as well as the effectiveness of persuasion have been spoiled. A. Schallenberg also emphasises the influence of globalization challenges and the role of China and other Asian countries in current international politics and takes advantage of the experience gained in contacts with representatives of these countries.

### Bibliografia

- Agenturen (2022), *Münchener Sicherheitskonferenz – „Niemand bedroht Russland“*, 17.02, <https://puls.24.at/news/politik/muenchner-sicherheitskonferenz-niemand-bedroht-russland/257181>, (access: 2.10.2023).
- Aiginger K., (2021), *Die nächsten 25 Jahre gestalten: mit Ehrgeiz und globaler Verantwortung*, [in:] Hipold P., Raffener A., Steinmair W., Neisser, H. (eds.), *Rechtsstaatlichkeit, Grundrechte und Solidarität in Österreich und in Europa Festgabe zum 85. Geburtstag von Professor Heinrich Neisser, einem europäischen Humanisten*, Wien: Facultas, p. 342-361.
- APA (2015), *Beginn der Münchener Sicherheitskonferenz mit Klug und Kurz*, „Tiroler Zeitung“, 6.02, <https://www.tt.com/artikel/9604571/beginn-der-muenchner-sicherheitskonferenz-mit-klug-und-kurz> (access: 2.10.2023).
- APA/Lauber A. (2019), *US-Vizepräsident Pence holt in München zum Rundumschlag aus*, „Kleine Zeitung“, 16.02. [https://kleinezeitung.at/politik/aussenpolitik/5580731/Sicherheitskonferenz\\_USVizepraessident-Pence-holt-in-Muenchen-zum](https://kleinezeitung.at/politik/aussenpolitik/5580731/Sicherheitskonferenz_USVizepraessident-Pence-holt-in-Muenchen-zum), (access: 2.10.2023).
- APA/red. (1), 2023, *Schallenberg-Treffen mit Chinas Außenpolitik-Chef in München*, 18.02, <https://www.vienna.at/schallenberg-treffen-mit-chinas-aussenpolitik-chef-in-muenchen/7917208>, (access: 2.10.2023).
- APA/red. (2), 2023, *Ex-Außenministerin Kneissl übersiedelt nach Russland*, 12.09, <https://www.vienna.at/ex-aussenministerin-kneissl-uebersiedelt-nach-russland/8288605>, (access: 2.09.2023).
- Auel K., Pollak J. (2021), *Europapolitik im Wandel*, [w:] *Rechtsstaatlichkeit, Grundrechte und Solidarität in Österreich und in Europa Festgabe zum 85. Geburtstag von Professor Heinrich Neisser, einem europäischen Humanisten*, P. Hipold, A. Raffener, W. Steinmair, H. Neisser, Wien, p. 362-376.
- Außenminister Sebastian Kurz bei der Münchener Sicherheitskonferenz*, 12.02.2016, <https://www.bmeia.gv.at/ministerium/presse/aktuelles/2016/02/aussenminister-sebastian-kurz-bei-der-muenchner-sicherheitskonferenz>, (access: 20.06.2023).
- Beschluss (1) des Nationalen Sicherheitsrates vom 28.01.2022 betreffend die aktuellen Situation zwischen der Russischen Föderation und der Ukraine*, <https://www.bundeskanzleramt.gv.at/themen/sicherheitspolitik/nationaler-sicherheitsrat.html> (access: 20.06.2023).

- Beschluss (2) des Nationalen Sicherheitsrates vom 25. Februar 2022 betreffend die militärische Aggression der Russischen Föderation gegen die Ukraine, <https://www.bundeskanzleramt.gv.at/themen/sicherheitspolitik/nationaler-sicherheitsrat.html>, (access: 10.06.2023).
- Beschluss (3) des Nationalen Sicherheitsrates vom 25. Februar 2022 betreffend wirksame Finanzsanktionen gegen Russland, <https://www.bundeskanzleramt.gv.at/themen/sicherheitspolitik/nationaler-sicherheitsrat.html>, (access: 10.06.2023).
- CEDC, <https://cedc.info> (access: 6.10.2023).
- Coronavirus: Österreich liefert 2,4 Millionen Schutzhandschuhe (2020), „Kleine Zeitung“, 15.02, [https://kleinezeitung.at/politik/5769456/Kurz-traf-Chinas-Aussenminister\\_Coronavirus\\_Oesterreich-liefert](https://kleinezeitung.at/politik/5769456/Kurz-traf-Chinas-Aussenminister_Coronavirus_Oesterreich-liefert), (access: 10.06.2023).
- Dančák B., Hlouček V., (2006), *The Concept of Leadership in Central Europe: Discussing the Austrian and Polish Cases*, „Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft“, no 2, p.127-139.
- Dulak M. (2009), *Prezycjencja austriacka – styczeń-czerwiec 2006*, [in:] *Prezycjencja w Unii Europejskiej. Analizy i doświadczenia*, Szczerski K. (eds.), Kraków, p. 139-157.
- Edtstadler K., *Frauen verstärkt in politische Entscheidungsprozesse einbeziehen*, 20.02.2023, bundeskanzleramt.gv.at, (access: 10.06.2023).
- Fischler F. (2019), *Österreich von Brüssel aus gesehen*, [in:] *Europapolitische Koordination in Österreich Inter- und intrainstitutionelle Regelwerke, Funktionen und Dynamiken*, Annegret Eppler, Andreas Maurer (eds.), Innsbruck, p. 101-113.
- Frey E. (2011), *Konferenzplatz Wien: Vienna as a International Conference Site*, [in:] *Global Austria: Austria's Place in Europe and the World*, Bischof G., Plasser F., Pellinka A., Smith A., (eds), „Contemporary Austrian Studies“, no 20, p. 147-160.
- Gillespie T., 'EU is acting like an old married couple!' Kurz attacks Brussels for breeding splits, „Express“, 17.02.2018, <https://www.express.co.uk/news/world/920259/Munich-security-conference-Sebastian-Kurz-European-Union>, (access: 11.06.2023).
- Giula Fink A. (2020), *Münchener Sicherheitskonferenz: Zwischen Engagement und Egoismus*, „Der Standard“, 14.02, <https://www.derstandard.de/story/2000114587880/feilschen-um-die-sicherheit-europas-in-muenchen>, (access: 11.06.2023).
- Good Neighborhood Relations: A Positive Peace Report 2022*, <https://www.theworldranking.com/statistics/336/good-neighborhood-relations-a-positive-peace-report/> (access: 18.10.2024).
- Gruyter de C. (2022), *Can Austria Stay Neutral?*, „Foreign Policy online“, 20.07.2022, <https://foreignpolicy.com/2022/07/12/austria-neutrality-nato-ukraine-russia-security-strategy/>, (access: 10.06.2023).
- Höll O., (2022), *Die Außenpolitik gegenüber Deutschland, der Schweiz und Liechtenstein*, in: *Handbuch Außenpolitik Österreichs*, M. Senn, F. Eder, M. Kornprobst (eds.), Wien
- Humbert-Knitel G. (2012), *L'Autriche et ses voisins. Pour de nouvelles politiques de voisinage en Europe centrale*, „Revue d'Allemagne et des Pays de langue allemande“, no 2: 151-162.
- Humbert-Knitel G. (2008), *Les Intellectuels et le pouvoir en Autriche*, „Revue d'Allemagne et des Pays de langue allemande“, no 3: 335-352.
- Hütterer Ch. (2023), *From Idealistic Legacy to Pragmatic Cooperation? Central Europe, the European Union, and Austrian Foreign Policy*, „Journal of Austrian Studies“, no 2, p. 97-107 DOI: <https://doi.org/10.1353/oas.2023.0028>.
- Kalan D. (2015), *Trójkąt sławkowski: konkurencja dla Wyszehradu?*, „Biuletyn PISM“, 16.02.2015.
- Kisztelińska-Węgrzyńska A. (2013), *Austria w dyplomacji polskiej po 2004 roku*, [in:] *Niemcy, Austria, Szwajcaria w pierwszej dekadzie XXI wieku*, E. Kuczyński, M. Tomczyk (eds.), Łódź, p.120-132.
- Kneissl bei Münchener Sicherheitskonferenz, „Tiroler Zeitung“, 15.02.2019, <https://tt.com/artikel/15332737/kneissl-bei-muenchener-sicherheitskonferenz>, (access: 10.06.2023).
- Kneissl für „Wiederbelebung“ des Multilateralismus“, 16.02.2019, <https://orf.at/stories/3111776/>, (access: 10.06.2023).



- Kretschmer F. (2023), *Chinas Friedensplan für die Ukraine: Im Osten nichts Neues*, „TAZ“, 24.02, <https://taz.de/Chinas-Friedensplan-fuer-die-Ukraine/!5918076/>, (access: 10.06.2023).
- Kruk A. (2020), *Konferencje Monachijskie ds. Bezpieczeństwa (2009-2019)*, Poznań.
- Kurz: „Es braucht die Zusammenarbeit zwischen Europa und den USA“, „Kleine Zeitung“, 17.02.2017, [https://www.kleinezeitung.at/politik/aussenpolitik/5171676/Sicherheitskonferenz-in-Muenchen\\_Kurz\\_Es-braucht-die](https://www.kleinezeitung.at/politik/aussenpolitik/5171676/Sicherheitskonferenz-in-Muenchen_Kurz_Es-braucht-die), (access: 10.06.2023).
- Majority of Austrians reject joining NATO, 6.05.2022, „The Local“, <https://www.thelocal.at/20220506/majority-of-austrians-reject-joining-nato>, (access: 10.06.2023).
- Mayer T. (2023), *Münchener Sicherheitskonferenz 2023 ganz im Zeichen des Ukraine-Kriegs*, „Der Standard“, 17.02, <https://derstandard.de/story/200014369798/muenchener-sicherheitskonferenz-2023-ganz-im-zeichen-des-ukrainekriegs>, (access: 10.06.2023).
- Miecznikowska J. (2022), *Analiza polityki europejskiej rządów Sebastiana Kurza*, „Przegląd Zachodni“, no 1, p. 7-29.
- Müller P., Maurer H. (2016), *Austrian Foreign Policy and 20 years of membership: Opportunities and constraints*, „Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft“, no 2, p. 1-10, <https://www.oezp.at/index.php/OEZP/article/view/1608/1293>.
- München als Drehscheibe der Geopolitik* (2016), „Wiener Zeitung online“, 11.02, <https://wienzeitung.at/nachrichten/politik/welt/800605-Muenchen-als-Drehscheibe-der-Geopolitik.html>, (access: 20.06.2023).
- Münchener Sicherheitskonferenz erstmals zu Gast in Wien*, 17.06.2015, <https://www.bmlv.gv.at/cms/artikel.php?ID=7781>, (access: 20.06.2023).
- Nye. J.S. (2007), *Soft power: Jak osiągnąć sukces w polityce światowej*, Warszawa.
- Ociepka B. (2013), *Miękka siła i dyplomacja publiczna Polski*, Warszawa.
- Oltermann P., 2017, *Sebastian Kurz's audacious gamble to lead Austria pays off*, „The Guardian“, 15.10, <https://theguardian.com/world/2017/oct/15/sebastian-kurz-could-31-year-olds-audacious-bid-to-lead-austria-pay-off>, (access: 18.06.2023).
- ORF.at/Agenturen (2023), *München Sicherheitskonferenz in der Zeitenwende*, „News Orf.at“, 17.02., <https://orf.at/stories/3305405>, (access: 10.06.2023).
- Österreichische Sicherheitsstrategie Sicherheit in einer neuen Dekade – Sicherheit gestalten*, Wien 2013, <https://www.bundeskanzleramt.gv.at/themen/sicherheitspolitik/sicherheitsstrategie.html>, (access: 10.06.2023).
- Panas E. (2021), *Soft power transnarodowych organizacji społeczeństwa obywatelskiego*, Lublin.
- Panel Discussion „Westlessness in the West: What Are We Defending?“, 14.02.2020, <https://security-conference.org/en/medialibrary/asset/panel-discussion-westlessness-in-the-west-what-are-we-defending-20200214-1650>, (access: 10.06.2023).
- Plassnik U. (2013), *On the Road to a modern identity: Austrian foreign policy from the Cold War to the European Union*, [in:] *Austria's international position after the end of the Cold War*, Günter Bischof and Ferdinand Karlhofer (red.), New Orleans. Innsbruck , p. 55-94.
- Rede von Bundeskanzler Sebastian Kurz bei der 54. Münchener Sicherheitskonferenz*, 17.02.2018, [https://www.youtube.com/watch?v=\\_7YU1b2LW0E](https://www.youtube.com/watch?v=_7YU1b2LW0E) (access: 6.10.2023).
- Seinitz K. (2018), *Kurz in Europarede: „Manchmal falsch abgebogen“*, „Kronen Zeitung“, 17.02, <https://www.krone.at/1643604>, (access: 10.06.2023).
- Schmidl E. A. (2015), „Push” and „pull” factors in foreign policy: A case study of Austrian participation in international peace operations 1960–2015, „Diplomacy & Statecraft“, p.719–735, DOI: 10.1080/09592296.2015.1110439.
- Schmölzer M. (2020), *Der Rest ist Europa*, „Wiener Zeitung online“, 13.02, <https://www.wienzeitung.at/h/der-rest-ist-europa>, (access: 10.06.2023).

- Schriftliche Anfrage. Das „Core Group Meeting“ der Münchner Sicherheitskonferenz (MSC) in Wien (5597/J)*, <https://parlament.gv.at/gegenstand/XXXV/J/5597?selectedStage=100> (access: 6.10.2023).
- Shuster S. (2018), *Austria's young chancellor Sebastian Kurz is bringing the far-right into the mainstream*, „Time“, 10.12, <https://time.com/5466497/sebastian-kurz/>, (access: 10.06.2023)
- Sicher und Morgen* (2021), „Sicherheitspolitische Jahresvorschau“, <https://www.bmlv.gv.at/wissensforschung/publikationen/publikation.php?id=1074> (access: 10.06.2023).
- Słojewska A. (2020), *Budżet UE. Przyjaciele spójności kontra oszczędna czwórka*, „Rzeczpospolita”, 7.02. *Spotlight: Neutrality (Munich Security Conference 2024)*, <https://securityconference.org/en/msc-2024/agenda/event/spotlight-neutrality> (access: 1.03.2024).
- Sobotka im Privatjet nach München, Chauffeur fuhr nach*, <https://www.heute.at/s/sobotka-im-privatjet-nach-muenchen-chauffeur-fuhr-nach-120032951> (access: 14.10.2024)
- Tóth B. (2019), *Löchriges Austria*, „Internationale Politik“, no 7/8, p. 110-115.
- Ultsch Ch. (2018), *Wie sich Sebastian Kurz die EU vorstellt*, „Die Presse“, 18.02, <https://www.diepresse.com/5373678/wie-sich-sebastian-kurz-die-eu-vorstellt>, (access: 10.06.2023).
- Warchala J. (2019), *Formy perswazji*, Katowice.
- World Ranking, <https://www.theworlddranking.com/entity/country/austria> (18.10.2024).
- Zalesiński Ł. (2023), *NATO patrzy na Wschód. Rozmowa z Wojciechem Michnikiem*, „Polska Zbrojna”, no 3, p. 70-77.
- Zew (2023), *Zelenski przemawiał w parlamencie Austrii, część posłów wyszła z sali*, „Rzeczpospolita online”, 30.03, <https://www.rp.pl/polityka/art38235511-zelenski-przemawial-w-parlamencie-austrii-czesc-poslow-wyszla-z-sali> (access: 10.06.2023).

**Dr hab. Aleksandra Kruk, prof. UZ**, Uniwersytet Zielonogórski, Instytut Nauk o Polityce i Administracji, Katedra Systemów Politycznych, Teorii Polityki i Administracji, Zielona Góra (a.kruk@inpa.uz.zgora.pl)

**Keywords:** Austria, international conferences, Munich Security Conference, Russian-Ukrainian war, migration crisis

**Słowa kluczowe:** Austria, konferencje międzynarodowe, Monachijska Konferencja Bezpieczeństwa, wojna rosyjsko-ukraińska, kryzys migracyjny

#### Abstract

*The article attempts to examine how Austria's interests and goals were presented at the annual meetings of the Munich Security Conferences in comparison to the WEF gatherings in Davos, which have been organized since the 1960s to discuss international politics.*

*Austria's status as a small, stable and neutral state has conditioned its diplomatic efforts at the Munich Security Conferences as well as in international politics. Austrian politicians actively engage in the conferences, presenting Austria's interests and political goals that follow from current issues, including the Russian-Ukrainian war and the migration crisis. The article examines the activity of Austria's leading politicians, Sebastian Kurz, Katrin Kneissl and Alexander Schallenberg, through the lens of Austria's standing and image abroad. It also analyses Austria's discourse at the post-2015 Munich Security Conference.*

*The author of the article decided to verify the hypothesis that the rhetoric presented at the Munich meetings aligned with the Austrian government's stated and carried out policy in other international fora. The second hypothesis postulated that despite the fact that Austria's participation in the Munich Security Conferences was meant to enhance Austria's favorable reputation internationally, it was criticized, particularly with regard to Austria's stance towards Russia.*

*The method of analyzing strategic documents and the discourse of politicians at the post-2015 Munich Security Conferences was used. Contextual analysis was also helpful in determining the circumstances and background against which Austrian politicians made their security policy statements.*

AGNIESZKA KISZTELIŃSKA-WĘGRZYŃSKA

Łódź

ORCID: 0000-0003-3682-4442

## Bruno Kreisky – nowoczesny patriota

Powojenna historia Austrii bezspornie związana była z charyzmatycznym politykiem o socjalistycznych poglądach – Bruno Kreiskym. Jako wieloletni minister spraw zagranicznych i kanclerz w widoczny sposób wpłynął na proces budowania pozycji II Republiki w przestrzeni międzynarodowej i tożsamości narodowej państwa. Analizując materiały biograficzne: wspomnienia, wywiady, przemówienia i relacje prasowe, warto zastanowić się nad wątkiem patriotyzmu, jaki reprezentował. Przyjęta w artykule metoda biograficzna i tym samym metody badań jakościowych mają na celu ujęcie osobistego podejścia Kreisky'ego do problemu przyszłości i rozwoju państwa austriackiego (Metodologia: 78-96). Przytoczone oceny biografów mają jedynie zadanie uzupełniające w odniesieniu do niezwykle obszernych materiałów autorstwa samego przywódcy. Wielu biografów wypowiedziało się na temat uczestnictwa Kreisky'ego w określaniu zasad życia społecznego państwa austriackiego. W trakcie analizy materiałów źródłowych dwie kategorie badawcze były szczególnie istotne. Pierwsza dotyczy definiowania przez Kreisky'ego patriotyzmu, dobrostanu współobywateli i współodpowiedzialności za losy państwa, a druga wpływu globalizacji na postawy patriotyczne. Pytania badawcze koncentrują się wokół tego, jak Kreisky określał działania sprzyjające rozwojowi kraju i jakie zadania stawiał przed ówczesnymi liderami dążącymi do rozwoju Austrii. Analizowane materiały odnoszą się do okresu przed objęciem urzędu kanclerza, czyli do początków kariery politycznej i kształtowania poglądów na temat przyszłości Austrii.

Bruno Kreisky był jedną z najważniejszych postaci w życiu politycznym dwudziestowiecznej Austrii. Nic więc dziwnego, że liczba prac charakteryzujących jego działalność jest imponująca i rośnie z każdym rokiem. Pierwsze biografie ukazały się wraz z początkiem sprawowania przez Kreisky'ego urzędu kanclerskiego. Publikacje te powstawały przy czynnym udziale polityka. W 1972 r. Victor Reimann – dziennikarz tabloida *Kronen Zeitung* wydał

pierwszą przekrojową biografię: *Bruno Kreisky: Das Porträt eines Statsmannes* (Reimann 1972). Dwa lata później Paul Lendvai i Karl Heinz Ritschel wydali książkę o tym samym tytule (Lendvai, Ritschel 1974). Do lat 90. pojawiło się wiele prac opublikowanych przez bliskich współpracowników Kreisky'ego, dziennikarzy, rzadziej historyków: Ericha Bielke, Petera Jankowitscha, Hansa Thalberga, Wolfganga Petrischa, Herberta Pierre Sechera, Hanza Fischera (Bielka, Jankowitsch, Thalberg 1983), (Klein-Löw 1983), (Petrisch 2011), (Secher 1993), (Fischer 1999). Nowe spojrzenia na dyplomację kanclerza ukazały się po jego śmierci w latach 90. Peter Malina zwracał uwagę na wątek imigrancki kariery polityka, natomiast językoznawca Jacqueline Vansant komentowała wpływ nazizmu na filozofię polityki przyszłego kanclerza (Malina 1994), (Vansant 1994).

Najnowsze badania dotyczące Bruno Kreisky'ego koncentrują się głównie wokół jego dokonań w sferze spraw międzynarodowych. Jak słusznie zauważył jeden z izraelskich badaczy, w większości publikacji dotyczących spraw międzynarodowych i powojennej Austrii, Kreisky jest przedstawiany jako najbardziej wpływowa osoba (Aschheim 2015). Jedną z podstawowych prac, jaka powstała po zakończeniu kariery politycznej, jest trzypięciotomowa autobiografia kanclerza, skomasowana w tomie angielskojęzycznym do jednego woluminu (Kreisky 2000). Stanowi ona punkt odniesienia dla osób zajmujących się współczesną polityką zagraniczną Austrii. Decydujące w tej pracy jest określenie, w jakich warunkach i pod wpływem jakich osób kształtowały się poglądy polityczne i filozofia polityki przyszłego męża stanu (Bruno Kreisky 1998). Przedmowę do części angielskojęzycznej przygotował wybitny austriacki historyk zajmujący się dziejami najnowszymi – Olivier Rathkolb (Kreisky 2000). Kolejną współczesną biografią jest praca Wolfganga Petrischa: *Bruno Kreisky: Die Biografie* (Petrisch 2011). Petrisch był wieloletnim asystentem kanclerza i dzięki tej książce dowiadujemy się o detalach związanych z podejmowaniem decyzji politycznych. Najważniejszym wydawnictwem ujmującym całokształt działalności polityki Kreisky'ego jest praca Elisabeth Rörchlich, *Kreiskys Aussenpolitik. Zwischen österreichischer Identität und internationalen Programm*, wydana w Wiedniu w 2009 r. (Rörchlich 2009). Jest to współcześnie praca najszerzej ujmująca całokształt polityki zagranicznej prowadzonej przez kanclerza. Pokazuje ogrom podejmowanych prac i motywacje, jakie kierowały Kreiskym na przestrzeni kilkunastu lat sprawowania urzędu.

Najwięcej materiałów ukazało się w Austrii w setną rocznicę urodzin kanclerza w 2011 r. Sylwetkę tego przywódcy przybliżył cykl wystaw, seminariów i publikacji. Największe zasługi miało w tych działaniach wiedeńskie Archi-

wum Bruno Kreisky'ego. Poza udostępnianiem materiałów dotyczących dyplomacji kanclerza, pracownicy archiwum realizowali liczne projekty badawcze (*Forschung* 2011).

### Wczesne lata i kształtowanie poglądów politycznych

Bruno Kreisky urodził się w Wiedniu 22 stycznia 1911 r. w zamożnej, mieszczańskiej rodzinie żydowskiej. Był młodszym synem Maxa i Ireny, pochodzącej z zamożnej rodziny Felix. Max zaś był bogatym przemysłowcem z Moraw i dyrektorem *Österreichischen Wollindustrie AG i Textil AG* (Aschheim 2015: 4). Starszy o dwa lata brat Paul rozwijał się wolniej i wymagał dodatkowej opieki. Ze względu na dzieci rodzina przeniosła się do Wiednia. Wpływ domu rodzinnego na postawy i poglądy młodego polityka był dominujący. Żyjąc w dostatku miał możliwość niesienia pomocy innym i chętnie to robił. Rodzice zgadzali się, by jako dziecko zapraszał swoich uboższych kolegów na obiady. Wspominał, że trudne dla niego było to, że nie mógł zaprosić wszystkich, którzy tego potrzebowali. Rodzina zarówno ze strony matki, jak i ojca mieszkała w Czechach. Rodzice Kreisky'ego płynnie mówili po czesku, a we wspomnieniach napisał on, że język czeski był dla niego równie ważny, jak niemiecki. Dziadek Kreisky'ego mieszkał w Budziejowicach i był nauczycielem w szkole średniej (Kreisky 1986: 24). Wśród krewnych kanclerza byli zarówno lekarze, prawnicy, dygnitarze państwowi działających w okresie cesarstwa, jak również przemysłowcy (Kreisky 1988 a: 213). Rodzina Kreisky zaliczana do wielkomieszczańskiej, nie prowadziła typowego salonu i nie angażowała się w relacje towarzyskie, jak było to w okresie cesarstwa praktykowane. Późniejszy przywódca wielokrotnie podkreślał w swoich wypowiedziach, że Max i Irena byli ortodoksyjnymi Żydami lojalnymi wobec Habsburgów (Röhrlich 2009: 52). Kreisky oceniał swoich rodziców jako wiernych poddanych działających na rzecz dobra monarchii. Dla Bruna religia miała mniejsze znaczenie niż działalność polityczna. Rodzice nie kładli nacisku na wychowywanie go w tradycji judaistycznej, co zaowocowało oficjalnym porzuceniem wspólnoty w 1931 r. (Röhrlich 2009: 54). Kreisky uzasadniał to tym, że działając na rzecz tworzenia wspólnoty społecznej musiał zrezygnować ze współtworzenia wspólnoty religijnej.

W wieku 15 lat Kreisky bez zgody rodziców wstąpił do Związku Socjalistycznych Uczniów Szkół Średnich. Bezpośrednią przyczyną podjęcia działalności politycznej były protesty i demonstracje młodzieży sięgające 1924 r., kiedy to uczeń jednej z wiedeńskich szkół, prześladowany przez nauczyciela, popełnił samobójstwo. Zachęciło to innych, w tym Kreisky'ego do walki o zmianę sys-

temu edukacji (Röhrlich 2012: 150). Bruno był zdolnym uczniem i aktywnym działaczem społecznym. W 1929 r. rozpoczął studia prawnicze na Uniwersytecie Wiedeńskim, gdzie wstąpił do ugrupowania Rewolucyjna Młodzież Socjalistyczna. Działał w strukturach jej zarządu jako osoba odpowiedzialna za oświatę (Tycner 1990: 13). Z tego czasu pochodzą pierwsze kontakty międzynarodowe z działaczami socjalistycznymi z innych krajów, wymiana korespondencji i wspólna praca nad przyszłymi programami politycznymi. Wtedy również zrodziła się znajomość kanclerza z późniejszym polskim ministrem spraw zagranicznych Adamem Rapackim. Ojciec Rapackiego Marian, działacz ruchu spółdzielczego ze Lwowa, często odwiedzał wuja przyszłego kanclerza – Rudolfa Kreisky'ego w Pradze. Bruno Kreisky poznał Otto Bauera, który sugerował mu wybór studiów prawniczych, choć początkowo Kreisky rozważał studia medyczne. Bauer miał wówczas powiedzieć: „Partia potrzebuje prawników” (Röhrlich 2012: 147-163).

Wiedeń stanowił przykład metropolii, która gromadziła różne narody i sprzyjała powstawaniu ważnych prądów intelektualnych. Spoiwem była wspólna przeszłość monarchii habsburskiej. Austriacy Żydzi byli dumni ze swojej przeszłości i traktowali monarchię austro-węgierską jako swoją ojczyznę, choć mnożące się przykłady antysemityzmu nie oszczędzały żadnych, nawet wysoko postawionych rodzin (Kozeński 1970: 264). W tej polityce lojalności wobec austriackiej racji stanu dostrzegano pewną konsekwencję. Austriacy Żydzi byli zwolennikami domu Habsburgów, chyba, że byli radykałami i rewolucjonistami. Kreisky wybierając z tradycji monarchii habsburskiej to, co wzmacniało nową tożsamość narodową państwa, nie odciął się całkowicie od przeszłości. Można powiedzieć, że przyczynił się do likwidacji kompleksu habsburskiego, jaki ciążył na I Republice. Polski dziennikarz skomentował to następująco: „Kreisky wie dobrze, co jest winien tradycji narodowej. Przywrócił Austriakom ich tożsamość narodową. Dzisiaj młody człowiek w Wiedniu, czy Grazu zapytany kim jest, nie odpowie austriackim Niemcem, ale po prostu Austriakiem”. Podobnych ocen było wiele, podkreślano przy tym osobisty udział przyszłego kanclerza w ocenie historii I Republiki (Podkowiński 1981: 124).

Biografka Bruno Kreisky'ego – Elisabeth Röhrlich podkreśla w swej pracy okoliczności, w jakich kształtowały się poglądy polityczne przyszłego socjalisty. Zdaniem Röhrlich pochodzenie Kreisky'ego miało olbrzymi wpływ na poszukiwanie w programach politycznych kształtowanych w międzywojennej Austrii intelektualnego uzasadnienia. Rozważał wówczas możliwość współpracy politycznej i gospodarczej z podobnymi ugrupowaniami z państw ościennych, co będzie się starał realizować w późniejszych latach. Jednocześnie analizo-

wał konsekwencje ekonomiczne, które wielki kryzys gospodarczy przyniósł Austriakom, a także kwestie czy i w jaki sposób można było niwelować jego skutki społeczne (Röhrlich 2009: 58). Powoływano różnego rodzaju służby niosące pomoc młodym bezrobotnym i głodującym ludziom (Kreisky 1986: 178). W obliczu zapaści gospodarczej państwa problemy partyjne schodziły na dalszy plan.

Od czasu, gdy rząd kanclerza Engelberta Dollfussa zdelegalizował w 1934 r. SPÖ (*Sozialistische Partei Österreichs* – Socjalistyczna Partia Austrii), Kreisky działał na rzecz socjalistów potajemnie (Röhrlich 2012: 149). Podczas takich spotkań wymieniano poglądy i *de facto* wyłoniono dwie wyraźne grupy polityczne (Petritsch 2011: 15-31). Jedna traktowana jako elita, do której należał Kreisky, działała na rzecz przetrwania partii, druga skrajna zasiliała szeregi komunistów, również działających w podziemiu. W 1935 r. Kreisky został aresztowany, a rok później skazany w głośnym procesie socjalistów. W trakcie procesu wygłosił słynną „mowę obrony”. Zarówno treść tej mowy, jak również przebieg procesu był dobrze znany ze względu na zainteresowanie tym wydarzeniem prasy zagranicznej. Kreisky odwoływał się do praw człowieka i konieczności walki o wolność prasy. Został skazany za zdradę stanu na 16 miesięcy, a łączna kara, którą odbył to 22 miesiące więzienia (Röhrlich 2012, 151). Rodzice wspierali Bruna podczas pobytu w więzieniu. Mógł utrzymywać z nimi korespondencję i czasami ich widywać. W trakcie pobytu w więzieniu był szykanowany ze względu na swoje żydowskie pochodzenie (Kisztelińska-Węgrzyńska 2018: 97).

Po odbyciu kary Kreisky podjął pracę w jednej z fabryk i działał na rzecz reaktywacji partii socjalistycznej (Röhrlich 2009: 65). Studia mógł kontynuować dopiero po ponownych egzaminach jesienią 1937 r. Gdy III Rzesza dokonała *Anschlusu* Austrii, rozpoczął pracę nad doktoratem (Kreisky 1988 b: 9). W marcu 1938 r., podobnie jak tysiące innych działaczy opozycyjnych, został ponownie aresztowany przez *Gestapo* i osadzony w Dachau. Po pięciu miesiącach wyszedł na wolność i zdecydował się na emigrację (Bruno Kreisky 1998: 200-215). Początkowo zamierzał wyjechać do Boliwii, jednakże kontakty z kolegami partyjnymi w Danii zdecydowały o wyjeździe Kreisky'ego do Szwecji. O tym okresie przyszły kanclerz pisał bardzo często jako o czasie politycznego prześladowania. Choć po *Anschlussie* nasiliły się w Austrii nastroje antyżydowskie, wielokrotnie podkreślał, że nie czuł się uchodźcą religijnym, lecz politycznym. Uciekał przed systemem opresji, który pozbawił go wolności. Jako przedstawiciel pokolenia Austriaków dorastających w międzywojniu często powoływał się jako polityk na zdobyte wówczas wspólne, trudne doświadczenia (Röhrlich 2009: 66).

W sierpniu 1938 r. Kreisky opuścił Wiedeń i po krótkim pobycie w Danii wyjechał do Szwecji. Został tam przyjęty i uzyskał status uchodźcy w Sztokholmie (Der Junge 1986: 136-141). Początki emigracji były bardzo trudne. Nie otrzymywał pomocy, której się spodziewał. Z czasem znalazł zajęcie przynoszące dochody i satysfakcję. W Szwecji prowadził bardzo aktywne życie polityczne (Podkowiński 1981: 126), (Kreissler 1998: 149-168). Pisał reportaże dla socjalistycznego, brytyjskiego „Tribune”. Początkowo zajmował się relacjonowaniem wojny sowiecko-fińskiej w 1939/1940 r. Redagował ulotki i pisma niemieckojęzyczne, pomagał w organizowaniu ucieczek dezertersów z armii niemieckiej i żywo angażował się w życie ruchu socjaldemokratycznego na emigracji. W 1942 r. Kreisky sprowadził do Szwecji swoich rodziców. W tym samym roku ożenił się z Verą Fürth, córką zamożnego przemysłowca szwedzkiego, którego rodzina przybyła do Szwecji z Wurzelu. Z tego okresu datuje się m.in. znajomość z późniejszym kanclerzem RFN Willy Brandtem. W późniejszych latach zwracano uwagę na wspólne poglądy socjaldemokratycznych mężów stanu, podkreślając ich zażyłość i podobny stosunek do państw wschodnich (Vivekanandan 2016; Tycner 1990: 13).

Choć grupa austriackich uchodźców w Szwecji liczyła tylko 1000 osób, była bardzo aktywna i skuteczna w swych działaniach. Z lat 1939-1943 wywodziła się jej silna współpraca z socjalistami szwedzkimi – *International Group of Democratic Socialists*. Wsparcie, jakie wówczas uzyskano, zaowocowało powołaniem Klubu Austriackich Socjalistów (*Klub Österreichischer Sozialisten*) i wspólnego organu prasowego – *Österreichische Informationen*. Kreisky był osobiście zaangażowany w pomoc finansową dla przybywających do Szwecji rodaków. Ślub z Verą Fürth ułatwił współpracę z establishmentem szwedzkim, m.in. z Alois Reitbauerem – przewodniczącym Rady Miasta Sztokholm. W tym czasie poznał również i zaprzyjaźnił się z późniejszym dyrektorem Agencji Energii Atomowej (IAEA) – Sigvardem Eklundem i późniejszym premierem Szwecji Olofem Palme (Vivekanandan 2016).

Kręgi emigracyjne dały impuls do ważnej debaty na temat tożsamości narodowej Austrii i skutków narodowego socjalizmu. Można przyjąć, że podczas pobytu w Szwecji Kreisky wyrósł na lidera socjalistów. Komentarze i oceny polityczne, jakie wówczas publikował, kształtowały poglądy przebywających na emigracji Austriaków (Röhrlich 2012: 153). Utrzymywał wówczas, że ścisły podział na socjalistów i komunistów w polityce austriackiej był konieczny ze względu na ograniczenia, jakie dotyczyły partii komunistycznej (Kozeński 1970: 264). Był zdania i konsekwentnie później bronił tego stanowiska, iż partia komunistyczna była wielkim zagrożeniem dla życia politycznego Austrii, powtarzając i zgadzając się tym samym ze stanowiskiem socjalistycznego przywódcy



i późniejszego pierwszego kanclerza II Republiki – Karla Rennera. Odnosząc się do Deklaracji Moskiewskiej z 1943 r. przyznał, że uznanie *Anschlusu* za wydarzenie odbierające Austrii swobody polityczne było słuszne. Jednocześnie, jak inni socjaliści domagał się przywrócenia demokracji sprzed 1934 r. (Röhrlich 2009: 99). Systematycznie wspierał i promował kulturę i sztukę austriacką, zwracając uwagę na konieczność zaznaczenia wyraźnych różnic w odniesieniu do kultury niemieckiej. Było to z jednej strony pragmatyczne, z drugiej zaś konieczne. Dystansowanie się od dokonań niemieckich było podstawą rozwoju nowej tożsamości narodowej. Klub Austriackich Socjalistów przygotował plan pomocy gospodarczej dla Austrii. Zdaniem Kreisky'ego krytyka dotychczasowego porządku politycznego w ojczyźnie wzmacniała podstawy, na jakich miało powstać nowe państwo. Błędy i zaniedbania z okresu międzywojennego miały zostać gruntownie przedyskutowane i brane pod uwagę przez następne pokolenia. Emigranci mieli prawo do wypowiedzi na ten temat, ponieważ ich los był efektem zaniedbań politycznych w kraju (Röhrlich 2012: 154).

Kreisky wrócił do Wiednia po zakończeniu wojny jesienią 1945 r., lecz na krótko. Podróżował między Sztokholmem i Wiedniem wielokrotnie w ciągu pierwszego roku po wyzwoleniu. Pierwsze podróże wiązały się z tym, że rodzina przyszłego kanclerza nadal przebywała w Sztokholmie. Na stałe wrócił do kraju dopiero w 1950 r. W tym czasie Kreisky umocnił swoją pozycję w szeregach partii socjalistycznej, nawiązując kontakty z jej przedstawicielami w strefie amerykańskiej i francuskiej (Röhrlich 2009: 100-101). Wiosną 1946 r. organizował placówkę dyplomatyczną w Sztokholmie, początkowo w formie poselstwa. Był osobiście odpowiedzialny za prace nad nawiązaniem stosunków dyplomatycznych z kilkoma państwami skandynawskimi.

### **Tworzenie wspólnoty i działanie na rzecz rozwoju Austrii**

Potrzeba tworzenia wspólnoty społecznej i narodowej w odradzającej się po wojnie, a nadal okupowanej Austrii była ważnym zadaniem dla wszystkich polityków. Bruno Kreisky zaczynał swą działalność polityczną jako lider socjalistów zgromadzonych na emigracji. Socjalizm był słowem wywołującym kłopot w powojennej Austrii. Z jednej strony związany był z dominującym ruchem socjalistycznym kształtowanym w Republice Weimarskiej, z drugiej zaś stosunek do niego wyznaczała granica ze Wschodem i okupacja sowiecka z lat 1945-1955. Socjalizm dotyczył palącego tematu wyboru obozu politycznego w nowej republice i braku silnych, wpływowych podstaw ruchu robotniczego w Austrii. Zdaniem Kreisky'ego kształtowanie poglądów socjalistycznych wy-

nikało z przekonania, iż socjalizm i realizm szły w parze (Kreisky 1988 b: 9). Realizm polityczny socjalistów austriackich wiązał się z programem niemieckich socjaldemokratów z Bad Godesberg z 1959 r., nie rezygnował z dziedzictwa marksizmu i zakładał pragmatyzm w relacjach państwo-społeczeństwo. Program polityczny forsowany przez Kreisky'ego przewidywał ciągłe reformy. Miały one gwarantować przychyłność wyborców i świadczyć o ciągłym rozwoju politycznym partii. Zaznaczano jednak, że środki rewolucyjne lub też radykalne, stosowane w przeszłości czy przez inne współczesne partie socjalistyczne, były wykluczone (Podkowiński 1981: 121-124).

Po powrocie do kraju Kreisky rozpoczął trudną współpracę z partią socjalistyczną działającą w Austrii. We wspomnieniach przyszły kanclerz oceniał ten okres jako bezowocny (Kreisky 1988 a: 50-69). Niechętnie odnoszono się do emigrantów o żydowskich korzeniach (Röhrlich 2009: 102-103), jednakże kontakty nawiązane podczas emigracji przez Kreisky'ego okazały się bardzo przydatne dla kanclerza Leopolda Figla, sprawującego władzę do 1953 r. Kreisky umożliwiał wymianę informacji i spotkania w gronie dziennikarzy, ułatwiał wymianę pomiędzy uczelniami wyższymi czy przygotowywał grunt do spotkań dwustronnych podczas wizyt, jak choćby jesienią 1950 r. (Röhrlich 2009: 102-105). Dzięki skutecznym działaniom został dostrzeżony przez ministra spraw zagranicznych Karla Grubera (sprawującego władzę w latach 1945-1953) i ministra spraw wewnętrznych Oskara Helmera – czołowego socjalistę w rządzie Leopolda Figla (Kreisky 1988 a: 50-69). Wsparcie, jakiego systematycznie udzielał Helmer młodemu koledze partyjnemu miało być pewnym gestem politycznym. Ton antysemitki i antyemigrancki, choć dominujący w dyskursie publicznym, nie był zgodny z polityką realizowaną przez Figla. Tymczasem gwałtowna kariera Kreisky'ego była torpedowana przez lidera socjalistów, byłego wicekanclerza Adolfa Schärfa, który celowo wysyłał młodego polityka do Szwecji, gdy Austria przygotowywała się do wyborów parlamentarnych. Negatywnie odnoszono się do prób przeniesienia pewnych wzorów politycznych i gospodarczych z państw skandynawskich, jakie proponował Kreisky (Röhrlich 2012: 153). Sugerowano, że rozwiązania te były dalekie od tradycji politycznej niemieckojęzycznego kręgu kulturowego (Röhrlich 2009: 108). Tymczasem powracający z emigracji Austriacy uczestnicząc w debatach na temat tożsamości narodowej w widoczny sposób zmieniali patrzenie na wspólną przeszłość i przyszłość (Kreisky 1972: 6-7). Kreisky był zdania, że należy się skupić na zmniejszeniu nierówności społecznych poprzez zwiększenie dostępu do edukacji, opieki zdrowotnej i ubezpieczeń społecznych.

W 1950 r. Bruno Kreisky objął etat doradcy do spraw polityki zagranicznej przy urzędzie prezydenckim. W latach 1951-1959 sprawował wiele funkcji do-

radczych dotyczących głównie polityki zagranicznej państwa, prac nad Traktatem państwowym i zawieranych umów handlowych (Kancelarz 1973: 1). Był to czas, w którym Kreisky błyskawicznie awansował z doradcy politycznego i urzędnika niższej klasy w aparacie biurokratycznym państwa na czołowego polityka opozycyjnego, któremu powierzono kluczowy resort – Ministerstwo Spraw Zagranicznych.

Na początku lat 50. Kreisky dał się poznać jako skuteczny polityk, czym zyskał poparcie socjalistycznego prezydenta Theodora Körnera. W 1951 r. awansował na stanowisko doradcy politycznego i wicedyrektora gabinetu w Kancelarii Prezydenckiej. Przyszły minister nie był jeszcze wówczas osobą znaną. Częściej postrzegano go jako uczestnika spotkań międzynarodowych, podczas których ważyły się losy powojennej Austrii (Archiwum 1960: 1). Okres współpracy z prezydentem Körnerem Kreisky ocenił jako bardzo owocny (Kreisky 1957: 3). Doświadczenia płynące z tej aktywności miały wpłynąć na późniejsze plany polityczne (Röhrlich 2009: 115). W 1953 r. Kreisky został sekretarzem stanu do spraw zagranicznych w Urzędzie Kanclerskim, w tym charakterze uczestniczył w obradach moskiewskich w 1955 r. Było to pierwsze i niezwykle odpowiedzialne zadanie dyplomatyczne, jakie otrzymał. Dwustronne rozmowy zaproponowane przez stronę sowiecką w trosce o przyspieszenie prac nad wersją finalną Traktatu państwowego trwały od 1954 r. Jako zastępca ministra Leopolda Figla Kreisky przedstawił stanowisko austriackie 15 kwietnia 1955 r. (Fischer 1993: 225). Ostateczny kształt Traktatu został zaaprobowany przez wszystkie strony i uroczystie podpisany 15 maja 1955 r. (Kisztełińska-Węgrzyńska 2018: 84-103).

Zdaniem Kreisky'ego stanowisko państw zachodnich w kwestii przyszłości Austrii było niezwykle ważne ze względu na postanowienia Konferencji Moskiewskiej z 1943 r. i możliwość anulowania zapisu o uznaniu Austrii za pierwszą ofiarę Hitlera. Kreisky uważał, że gdyby doszło do takiej zamiany interpretacji wydarzeń związanych z *Anschlusssem*, miałyby to katastrofalny wpływ na młodą republikę (Röhrlich 2009: 126). Austria skorzystała z opóźnienia w zawarciu traktatu państwowego (Kozieński 1991: 89-100). Majątek polniemiecki, jaki pozostał na terytorium tego państwa wzmocnił widocznie potencjał gospodarczy, natomiast zakaz integracji gospodarczej z Niemcami otworzył nowe możliwości i perspektywy współpracy z państwami neutralnymi czy wschodnimi (Kreisky 1982: 116-117). Wszystkie przedstawione na konferencjach międzynarodowych projekty traktatu musiały odnieść się do kwestii gospodarczych i odszkodowań z tytułu poniesionych strat wojennych. Powracał wówczas wielokrotnie wątek udziału Austrii w przebiegu II wojny i poniesionej winy.

Austriacy konsekwentnie wzmacniali wizerunek pierwszej ofiary Hitlera, ograniczając debatę na ten temat. Wybrane państwa, nie tylko najbardziej zainteresowana Austria, korzystały w okresie powojennym z możliwości swobodnej interpretacji zapisów zarówno Konferencji Moskiewskiej z 1943 r., jak i układów poczdamskich, pozostawiając temat rozliczenia z wojenną przeszłością następnym pokoleniom (Franczak 2013). W okresie prac nad Traktatem państwowym pojawiły się dwie bardzo ważne koncepcje polityczne obecne w działalności Kreisky'ego w kolejnych latach. Pierwsza dotyczyła łączenia zagadnienia trwałej neutralności z procesem tworzenia tożsamości narodowej, a druga aktywnego uczestnictwa w polityce międzynarodowej. Zagadnienia te uzupełniały się i dawały przestrzeń do otwarcia Austrii na nowe rozwiązania w zakresie rozwoju relacji wielostronnych i wzmacniania demokratycznego charakteru państwa. Po dziesięcioletnim okresie walki politycznej o odzyskanie suwerenności, Austria w 1955 r. przyjęła w Traktacie państwowym zasadę wieczystej neutralności. Stawiała ona pod znakiem zapytania zarówno udział państwa w strukturach jednoczącej się Europy, jak również możliwość kooperacji z sąsiadami zza żelaznej kurtyny (Brix 2016: 244).

Po 1956 r. rozpoczęła się kariera parlamentarna Kreisky'ego. Kandydował w wyborach do Rady Narodowej (*Nationalrat*) – izby niższej parlamentu i w 1956 r. został wybrany z okręgu St. Pölten. Kanclerz Julius Raab, który miał za zadanie stworzyć w nowy rząd, widział Kreisky'ego na stanowisku ministra finansów – osoby odpowiedzialnej za podjęcie współpracy z integrującą się Europą Zachodnią. Niechętnie myślał o oddaniu stanowiska ministra spraw zagranicznych w ręce socjalistów (Kozieński 1970: 218). Willy Brandt, który sprawował wówczas urząd burmistrza Berlina Zachodniego, wspierał plany Kreisky'ego i zauważył w jednym z listów, że resort finansów da mu wiele możliwości do współpracy międzynarodowej i nie zaprzepaści dotychczasowych doświadczeń (Stiftung 1959).

Po śmierci prezydenta Körnera doszło do zmian w szeregach partii socjalistycznej. W styczniu 1957 r. na stanowisko prezydenta państwa został wybrany socjalista Adolf Schärf. Schärf zrezygnował z przewodzenia partii na rzecz Bruno Pittermanna. Pod nowym przywództwem program partii ewoluował. Wysunięto żądania równouprawnienia dla wszystkich bez względu na narodowość, religię, rasę i pochodzenie społeczne, a także odrzucono konieczność walki z Kościołem katolickim. Włączono tym samym tych, którzy chcieli działać w szeregach partyjnych (Kozieński 1970: 245). U schyłku lat 50. Kreisky był już w Austrii postacią znaną i rozpoznawaną. Mówiono o nim często w kontekście działań państwa na forum międzynarodowym (Maier 1987: 121-152). W rządzie chadeckiego kanclerza Juliusa Raaba Kreisky otrzymał 16 lipca

1959 r. stanowisko ministra spraw zagranicznych. W tym czasie angażował się znacząco w kwestie związane z polityką rozbrojeniową. Był aktywnym zwolennikiem rozbrojenia nuklearnego i prowadził działania mające na celu zbliżenie między blokiem wschodnim a Zachodem w okresie zimnej wojny. Jego mediacje i inicjatywy pokojowe przyniosły mu uznanie wśród przywódców państw europejskich.

Debaty publiczne koncentrowały się wówczas wokół tematu kooperacji z państwami europejskimi. Pytanie o kierunek zmian zarówno w polityce zagranicznej, jak i reform wewnątrz kraju przywoływał w Austrii pytania o tożsamość. *Westernizacja* traktowana w kategoriach podążania w ślady obcych, była w opozycji do przyjętej po 1955 r. zasady wieczystej neutralności (Gehler 2005). Zdaniem Kreisky'ego udział w strukturach politycznych i ekonomicznych integrującej się Europy był bezkrytycznym przyjmowaniem wzorów narzuconych z zewnątrz, stojącym w sprzeczności z zasadą samostanowienia państwa. Obawiał się również wpływu potężniejszych państw sąsiednich na sytuację polityczną i gospodarczą Austrii. Był zdania, że powiązania gospodarcze, jakie rozwijały się w ramach Wspólnot Europejskich, wymagały dostosowania do przepisów i norm prawnych kształtowanych poza Austrią. Aby zapobiec dominacji instytucji zewnętrznych należało przygotować stanowisko, według którego Austria mogła uczestniczyć w procesie integracji na własnych zasadach.

Choć Kreisky był przychylny pomysłom integracji europejskiej w ramach Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (EWG), do pierwszych działań socjalistycznego ministra należały rokowania dotyczące utworzenia Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (*EFTA*). 12 lutego 1957 r. Austria wyraziła gotowość przystąpienia do tej organizacji, ale już 15 maja tego roku wysunęła szereg zastrzeżeń. W kraju nie było jednomyślności co do udziału w integracji europejskiej. W 1959 r. minister Kreisky dowodził, że korzystniejsza byłaby asocjacja z EWG i należało ubolewać nad tym, że ten kierunek nie powiódł się (Kreisky 1963: 52). Natomiast Raab przyznał w parlamencie, że znacznie lepsze było porozumienie w ramach *EFTA*. Austria podpisała je w 1960 r. (Kreisky 1978: 85). Kreisky konsekwentnie przekonywał, że w dłuższej perspektywie współpraca z krajami EWG byłaby dla Austrii korzystniejsza, natrafił jednak na sporą grupę przeciwników w parlamencie i ostatecznie proces integracji w ramach wspólnot europejskich wstrzymano. Bilans starań podejmowanych przez Austrię na rzecz partycypacji w procesie integracyjnym w latach 1961-1964 wypadł niepomyślnie. W kolejnych latach rząd austriacki pracował nad systemem celnym, który w połączeniu ze strukturami zachodnioeuropejskimi dawałby Austrii szansę na współpracę handlową z tym obszarem. Drugim polem działania były państwa wschodnie.

Minister spraw zagranicznych Bruno Kreisky stał się u schyłku lat 50. głównym polemistą ÖVP, dla której najważniejsza była przede wszystkim jej polityka europejska (Rathkolb 1998: 90-94). Europa jako wspólnota miała dla Austriaków mniejsze znaczenie niż wspólnota narodowa. Niezależność II Republiki zachęcała do uczestnictwa obywateli w życiu społecznym i politycznym. Wspieranie inicjatyw regionalnych i poprawa relacji sąsiedzkich wzmocniało jedność państwa i tworzyło postawę solidarności w obliczu trudności i wyzwań związanych z zimną wojną (Burka 2012). Poczucie dumy i potrzeba rozwoju odpowiedzialności za przyszłość kraju dominowały w wypowiedziach i działaniach przyszłego kanclerza. Towarzyszyły temu skuteczne reformy gospodarcze, coraz większa niezależność ekonomiczna, rozwój relacji wielostronnych i rosnący udział Austrii w organizacjach międzynarodowych. Reformy, jakie podejmował, miały również na celu modernizację austriackiego systemu politycznego, aby lepiej odpowiadał wyzwaniom współczesności. Kreisky jako lider socjaldemokratyczny dążył do zwiększenia wpływu państwa na gospodarkę, ale jednocześnie promował demokrację parlamentarną jako fundament systemu politycznego. Był politykiem, który wzmocnił pozycję Austrii jako aktywnego państwa zachodniego. Obawy o wpływy ekonomiczne Niemiec w Europie hamowały go przed poszukiwaniem ściślejszych związków z integrującymi się wspólnotami.

### **Dyplomacja wzmocniająca suwerenność państwa**

Działający w zarządzie SPÖ nieprzerwanie od 1959 r., po porażce wyborczej w 1966 r. Bruno Kreisky rozpoczął skuteczną walkę o władzę. Wzmocnił partię wewnętrznie i skupił się na planach reform gospodarczych (Petritsch 2011: 115-143). Reklamując nowy program polityczny socjalistów w 1967 r. zwracał uwagę, że został przygotowany przez grupę 1400 ekspertów. Aby tego dokonać stworzono przestrzeń do dialogu dla szerokiego grona specjalistów, a Kreisky czynnie uczestniczył w jego pracach. Działał w przekonaniu, że nowoczesny program polityczny powinien adaptować badania z obszaru nauk społecznych (Röhrlich 2009: 241). W trakcie kampanii wyborczej patriotyzm i „austriackość” Bruno Kreisky’ego była przedmiotem wielu dyskusji. Kiedy po raz pierwszy ubiegał się o stanowisko kanclerza w 1970 r., jego chadecki polityczny rywal Josef Klaus posługiwał się podczas kampanii sloganem „Josef Klaus: prawdziwy Austriak”. Hasło to miało jednoznaczny antysemitowski wydźwięk, podkreślający pochodzenie i emigracyjną przeszłość Kreisky’ego. Wygrana i wieloletnie poparcie dla Kreisky’ego były jednak dowodem uznania dla wartości i poglądów, jakie reprezentował.

Po wyborach w 1970 r. SPÖ powróciła do władzy i stworzyła rząd, na czele którego stanął Bruno Kreisky. Był kanclerzem nieprzerwanie do 1983 r. Wśród najistotniejszych obszarów jego działania, przynoszących stałe i wymierne efekty polityczne, należy wymienić aktywną politykę zagraniczną i rozbudowane reformy społeczne. Bruno Kreisky był przekonany, że aktywna polityka neutralności miała napędzić austriacką tożsamość pozytywnymi wartościami, a międzynarodowo umocnione stanowisko przynieść realne korzyści. Polityka zagraniczna, a przede wszystkim polityka neutralności, miała być polityką narodową w dokładnym tego słowa znaczeniu (Röhrlich 2009: 127-151). Kreisky widział suwerenność państwa jako kontynuację stabilności wewnętrznej, ponieważ skonfliktowane społeczeństwo i niestabilna sytuacja polityczna osłabiały zdolność państwa do skutecznego reprezentowania swoich interesów na zewnątrz. Stabilizacja polityczna mogła być zagwarantowana dzięki solidnemu systemowi prawnemu, skutecznym instytucjom i gwarancjom przestrzegania praw. To były warunki do uznania i szacunku w przestrzeni międzynarodowej. Drugim ważnym komponentem było budowanie odporności gospodarki na kryzysy zewnętrzne i niezależność ekonomiczna (Pelinka 2010: 320-339).

Dyplomacja ekonomiczna miała się skupiać na nawiązywaniu partnerskich relacji handlowych i inwestycyjnych. Kryzysy polityczne i ekonomiczne traktowano jako szansę do interwencji, reakcji i wykorzystania trudnych sytuacji do własnych celów (Kreisky 1975: 17). Sukcesy związane z rozbudową Wiednia jako miejsca spotkań międzynarodowych i siedziby organizacji mających wpływ na politykę światową procentowały poparciem politycznym, jakie przez lata utrzymywali socjaliści.

Jednym z najważniejszych działań Kreisky'ego na arenie międzynarodowej było wspieranie ruchów wyzwolńczych w krajach Trzeciego Świata. Uważał, że Austria powinna stać się liderem państw małych i niezaangażowanych. Kreisky był orędownikiem pomocy rozwojowej dla krajów Afryki i Azji, które po uzyskaniu niepodległości stawały przed wyzwaniem budowy własnych systemów gospodarczych i politycznych. Kanclerz widział w tej pomocy sposób na zmniejszenie globalnych nierówności i poprawę stosunków między Północą a Południem. Ten element dziedzictwa politycznego socjalistów był realizowany stale w polityce zagranicznej Austrii w kolejnych dekadach. W tym kontekście Kreisky odgrywał kluczową rolę w działaniach dyplomatycznych w ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych oraz innych międzynarodowych instytucji. Jego starania o pokojowe rozwiązania konfliktów były szczególnie widoczne na Bliskim Wschodzie. Kanclerz wielokrotnie angażował się w proces pokojowy między Izraelem a państwami arabskimi, organizując spotkania i negocjacje w Wiedniu.

Kreisky kwestionował syjonizm jako rozwiązanie problemów, z którymi borykał się naród żydowski, twierdząc, że Żydzi nie są grupą etniczną ani rasą, ale raczej grupą religijną. Przekonanie, że ojczyzną wszystkich Żydów musi być Izrael zmuszało, zdaniem kanclerza, do niebezpiecznych wyborów i prowadziło do podwójnej lojalności, a ta niosła niebezpieczeństwo wykluczenia przez te społeczności, które rozsiane poza Izraelem dawały Żydom obywatelstwo, prawa i poczucie bezpieczeństwa. Kreisky występował zdecydowanie przeciwko narzucaniu zobowiązań ze strony Izraela Żydom mieszkającym poza Izraelem (Kreisky 1976: 25). Kanclerz nazwał premiera Izraela Menachema Begin terrorystą, a z premier Goldą Meir miał burzliwe zatargi. Pielęgnował przyjazne stosunki z przywódcami arabskimi, takimi jak Anwar Sadat i Muammar Kadafi, a w 1980 r. wspierał nawiązanie stosunków Austrii z Organizacją Wyzwolenia Palestyny.

Bruno Kreisky uważał, że neutralność trzeba było przyjąć jako polityczną zasadę i nie powinno się jej prezentować jako przykrej, narzuconej maksymy. W związku z tym podkreślał, że należy sprawić, aby takie znaczenie polityki neutralności podzielało także austriackie społeczeństwo (Rathkolb 1998: 90). Tworzenie narodowej tożsamości wiązało się także z otwartą polityką wobec wszystkich państw sąsiednich. Olivier Rathkolb napisał: „Zawsze kiedy Raab koncentrował się na rozwoju stosunków rosyjsko-austriackich, Kreisky rozszerzał tę koncepcję i starał się znajdować warunki do życia i współpracy z sąsiadami wschodnimi zwane przez niektórych jednym słowem – 'koegzystencją'” (Rathkolb 1995: 140). Poprawne relacje z Moskwą były zaś wstępem do nawiązania układów z państwami satelickimi (Kreisky 1959: 269-281). Bezpośrednie rozmowy z liderami państw komunistycznych dawały szansę na poznanie potencjalnych partnerów politycznych i gospodarczych (Rathkolb 1995: 145). Dyplomacja Kreisky'ego wobec państw Europy Środkowo-Wschodniej zakładała partnerską współpracę i była dla państw komunistycznych zdecydowanie korzystna (Kreisky 1960: 46-71).

W sferze politycznej wschodni przywódcy zyskali silnego partnera w okresie przygotowań i spotkań Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, promującego małe państwa w regionie. Kreisky miał jako kanclerz ambicje inicjowania spotkań, które miały pomóc dyplomatom żyjącym po przeciwnych stronach „żelaznej kurtyny” podejmowanie decyzji w kwestiach utrudniających współpracę międzynarodową (Kreisky 1978: 74). Politykę sąsiedztwa oceniano jako niezależną i aktywną. Trzeba jednak podkreślić, że to nie polityka wobec Wschodu, lecz polityka bliskowschodnia kanclerza zadecydowała o prezentacji Kreisky'ego jako męża stanu i skutecznego gracza w polityce międzynarodowej w mediach europejskich.



Kreisky był przekonany, że przyszłość Austrii zależy od zaangażowania obywateli. Przekonywał ich, że uczestniczą w budowie wspólnego projektu – nowego państwa kierującego się nowoczesnymi zasadami politycznymi, z sukcesem rozwijającego swą pozycję w otoczeniu międzynarodowym i dającego rodakom poczucie bezpieczeństwa (Tomczak 1997: 117). Miały temu służyć przygotowane przez socjalistów spójne i atrakcyjne reformy społeczne. Chodziło też o to, by politycy kierowali się przede wszystkim odpowiedzialnością za społeczeństwo i dbałością o rację stanu. Ułatwieniem we wprowadzaniu reform miała być zaangażowana polityka zagraniczna wzmacniająca niezależność kraju (Plassnik 2013: 93). Kreisky postrzegał tę niezależność również w kontekście gospodarczym.

Kanclerz zwracał uwagę na cztery elementy składające się na sukces programu socjalistów austriackich: nacjonalizowanie przemysłu ciężkiego, które nie wywołało bezrobocia, lecz stworzyło konkurencyjne na rynku światowym przedsiębiorstwa. Drugim elementem miała być walka z nierównościami społecznymi na poziomie rodziny, oznaczająca wsparcie dla edukacji i samorozwoju obywateli. Jednym z jego sztandarowych projektów miało być wprowadzenie bezpłatnego systemu edukacji, który obejmował nie tylko szkoły podstawowe i średnie, ale także szkolnictwo wyższe (Kreisky 1976: 35-39). W 1978 r. w wyniku zamiany ulg podatkowych na bezpośrednie zasiłki na dzieci, świadczenia rodzinne znacznie wzrosły. Świadczenia te zostały rozszerzone o wsparcie dla transportu szkolnego i zasiłki na podręczniki szkolne. W latach 1973–1980 wydatki na zdrowie i edukację wzrastały średnio o 13% rocznie. Uchwalono także nowe prawo uniwersyteckie, aby uczynić szkolnictwo wyższe bardziej demokratycznym. W efekcie reformy te umożliwiły szerszym warstwom społeczeństwa dostęp do studiów, co w dłuższej perspektywie przyczyniło się do wzrostu poziomu wykształcenia Austriaków i ich możliwości zawodowych.

Kolejne elementy programu socjalistów wiązały się z dialogiem społecznym, modernizacją kodeksu karnego i powołaniem urzędu ombudsmana, który miał chronić obywateli przed nadużyciami administracji publicznej. Wśród sztandarowych przykładów legislacyjnych były ustawa o ofiarach przestępstw z 1972 r., ustawa o renowacji miast z 1974 r., dodatki mieszkaniowe z 1975 r. i zasiłek macierzyński z 1982 r. wypłacany przez 16 tygodni dla kobiet prowadzących działalność na własny rachunek. Do nieudanych przedsięwzięć zaliczyć należy plany ochrony środowiska i pozyskiwania dodatkowych źródeł surowców energetycznych. Kreisky zobowiązał Austrię do rozwijania energetyki jądrowej w celu zmniejszenia zależności od paliw kopalnych, chociaż polityka ta została ostatecznie porzucona po referendum przeprowadzonym w 1978 r. (Lechański 1997: 51).

Bruno Kreisky dążył do demokratyzacji Austrii poprzez reformy ustrojowe, wzmacniając instytucje demokratyczne i dialog społeczny. Jego rząd zreformował system sądownictwa, co miało na celu zwiększenie jego niezależności oraz poprawę funkcjonowania administracji publicznej. Wprowadzono także zmiany mające na celu większe zaangażowanie obywateli w procesy decyzyjne poprzez ułatwienie dostępu do procedur demokratycznych. Kreisky zmagał się z różnymi wyzwaniami ze strony opozycji, zarówno konserwatywnej, jak i lewicowej. Konsekwentnie dążył wówczas do dialogu. Według kanclerza integralny socjalizm polegał na kompromisie z Kościołem katolickim, który poprzez traktatowe regulacje z lat 1962-1964 został ostatecznie osiągnięty. Tym, co według Kreisky'ego łączyło socjaldemokrację z Kościołem był ich antykomunizm i rozwijana wspólnie pomoc potrzebującym (Röhrlich 2009: 245).

Oceniano, że Bruno Kreisky był mistrzem w debatach politycznych i publicznych, chętnie je inicjował i zachęcał do debat społecznych. Promował otwartość na krytykę oraz debatę publiczną na tematy kontrowersyjne, takie jak np. reforma prawa aborcyjnego, co podkreślało jego dążenie do liberalizacji społeczeństwa austriackiego. Jego reformy miały również na celu modernizację austriackiego systemu politycznego, aby lepiej odpowiadał wyzwaniom współczesności. Oceniając rządy socjalistów komentatorzy zwracali również uwagę na społeczne skutki reform. Godny uwagi był szeroki zakres zmian dotyczących świadczeń pracowniczych, skróconego tygodnia pracy i ustawodawstwo zapewniające równość kobiet. Opozycja zwracała zaś uwagę, że Kreisky postawił na utworzenie maksymalnej liczby miejsc pracy kosztem zadłużenia państwa na sumę prawie 230 mld szylingów (16 mld \$). Dlatego wydatki państwa, zadłużenie i niegospodarność były argumentami przywoływanymi przez chadeków podczas kampanii wyborczych.

Kanclerz był postrzegany jako silny i stanowczy przywódca. Udało mu się zbudować niezależność na tle innych ugrupowań socjaldemokratycznych Europy Zachodniej. Choć marzył o wspólnym, zjednoczonym ruchu i często był postrzegany w latach 70. jako jego lider, to dbał również o niezależność stanowiska austriackiego i odrzucał ingerencję w sprawy swojej partii ze strony innych sił politycznych. Zdaniem Kreisky'ego żadna siła zewnętrzna: instytucja, czy grupa wpływu, nie mogła narzucać Austriakom jak mają postępować i interpretować swoją historię, ani też nie miała prawa wpływać na rozwój sytuacji politycznej, w tym na wybory parlamentarne (Kreisky 1976: 24-26). Na tym tle doszło do ostrego sporu z Szymonem Wisenthałem – dyrektorem Żydowskiego Ośrodka Dokumentacji w Wiedniu. Kreisky jako Żyd i agnostyk uważał, że może i powinien wejść w polemikę z Wiesenthałem, aby zwrócić uwagę, że w swej działalności posuwa się zbyt daleko, że godzi w austriacką rację stanu

(Kisztelińska-Węgrzyńska 2018: 354-355). Tym samym zaprzepaścił sytuację sprzyjającą wyjaśnieniu pewnych wątków związanych z nieudanym procesem denazyfikacyjnym w kraju (Haslinger 2001: 111-114). Biorąc pod uwagę późniejszą aferę Waldheima czy choćby rok rozliczenia z przeszłością, jaki nastąpił dopiero w 2005 r. należy przyznać, że Kreisky przyczynił się do zaniedbań w ocenie najnowszej historii państwa (Bischof, Maier 2010: 206).

Bez wątpienia Kreisky opisywany był wielokrotnie jako lider, przywódca niemający godnego przeciwnika w gronie opozycji. „Nieprzeciętna osobowość, talent organizacyjny, wytrwałość i upór w dążeniu do raz wytyczonego celu a także ten niepowtarzalny dobroduszno-ojcowski sposób bycia sprawiły, że 'Papa Austrie', jak go tutaj nieraz nazywają cieszy się ogromnym autorytetem. Wszystkie te cechy idą w parze z owym szóstym zmysłem, który sprawił, że od trzydziestu bez mała lat, działacz ten nie schodzi ze sceny politycznej” (Tycner 1979: 13). Dzięki kanclerzowi Austria przemierzyła długą drogę w kierunku zmiany tożsamości narodowej i definiowania racji stanu. Gdy w 1981 r. Kreisky świętował w pałacu Schönbrunn swoje siedemdziesiąte urodziny powiedział: „Jeszcze do rodziny cesarskiej nie należę, choć dziś i to nie przynosi już wstydu” (Tycner 1979: 13). Żaden polityk austriacki nie miał wówczas tak dużego poparcia społecznego, uznania w parlamencie, poparcia za granicą czy woli realizacji obietnic wyborczych. „Siłą Kreisky'ego jest nie tylko osobista odwaga i wyrozumiałość wobec przeciwnika czy oponenta, ale także duże wycucie racji stanu” (Podkowiński 1981: 125). Bruno Kreisky od 1983 r. przebywał na emeryturze, a od 1985 r. całkowicie wycofał się z życia politycznego.

## Wnioski

Na rozwój kariery politycznej Bruno Kreisky'ego wpływ miało wiele wydarzeń politycznych związanych z dwudziestowieczną Austrią, szczególnie znaczenie miały jednak dwa okresy, które ukształtowały przyszłego przywódcę. Pierwszym było aresztowanie i przymusowa emigracja do Szwecji, drugim udział w przygotowywaniu Traktatu państwowego Austrii z 1955 r. W świetle materiałów źródłowych ukazuje się człowiek dowcipny, czytany, z dumą mówiący o swojej ojczyźnie i odważnie broniący jej interesów. Patriotyzm reprezentowany przez Bruno Kreisky'ego to przede wszystkim poczucie przywiązania do własnej ojczyzny, reprezentowanie interesów państwa na forum międzynarodowym i projektowanie działań mających służyć rozwojowi Austrii w krótszej i dłuższej perspektywie. Podejmowane reformy miały być efektem dialogu sił politycznych, społecznych i biznesowych. Tak wyprac-

wany konsensus był z biegiem lat diskutowany i utrwalony w świadomości społecznej jako rezultat wspólnych działań, ponad podziałami politycznymi i historycznymi.

Walkę o demokratyczny charakter państwa zawdzięczała Austria swym rozsądnym i świadomym niebezpieczeństw płynącym ze Wschodu politykom. Austriacy nie tylko obronili się przed zagrożeniem komunistycznym, lecz również sprawnie kontrolowali po wojnie zachodnich okupantów. Analizując poglądy i aktywność Bruno Kreisky'ego można wyodrębnić trzy obszary, w których reprezentowane przez niego postawy patriotyczne utrwaliły się i skutecznie obroniły pomimo upływu czasu. Pierwszym była sfera tradycji, kultury i języka, w której został wychowany. Tradycja ta wyrastała z lojalizmu wobec monarchii habsburskiej, z której słynęła jego rodzina, zaadaptowana została do procesu tworzenia nowej tożsamości narodowej po drugiej wojnie światowej. Drugim obszarem było tworzenie wspólnoty i odpowiedzialne działanie w interesie dobra wspólnego. Patriotyzm ten opierał się na poczuciu zbieżności potrzeb obywateli i tworzeniu transparentnej struktury celów politycznych. Mimo procesu globalizacji, poczucie wspólnoty zostało silnie zakorzenione i przetrwało w relacjach społecznych i lokalnych więziach. Trzecim obszarem była aktywna polityka międzynarodowa i działanie na rzecz suwerenności. Decyzje polityczne, zwłaszcza dotyczące samostanowienia i niepodległości, skutecznie wzmacniały uczucie patriotyzmu. Działania na rzecz obrony interesów narodowych zyskiwały poparcie społeczne i umacniały pozycję Austrii w przestrzeni międzynarodowej.

Oslabione kryzysami i okupacją małe demokratyczne państwo potrzebowało po wojnie sukcesów i impulsów do rozwoju nowej tożsamości. Zdaniem Kreisky'ego aktywna polityka neutralności napełniała austriacką tożsamość pozytywnymi wartościami, a międzynarodowo umocnione stanowisko miało przynieść korzyści w dłuższej perspektywie. Tworzenie nowej tożsamości narodowej II Republiki, która dziedziczyła tylko w pewnym stopniu tradycję rządów demokratycznych w okresie międzywojennym i odrzuciła wielowiekowe dziedzictwo Habsburgów, przebiegało w trudnych warunkach zimnej wojny. Podzielone siedmiomilionowe społeczeństwo, mające duży udział w niemieckiej machinie zagłady podczas II wojny, musiało na nowo ocenić swą najnowszą historię. Udział polityków i ludzi kultury w tym procesie był olbrzymi. Sukcesy związane z realizacją aktywnej neutralności wzbogaciły Austrię i sprawiły, że choć nie uczestniczyła w sojuszach, pozostawała bezpieczna, otoczona państwami należącymi do Paktu Północnoatlantyckiego.

Bruno Kreisky wyznaczył bardzo wyraźne standardy działania Austrii w otoczeniu międzynarodowym, w jakim funkcjonuje do dzisiejszego dnia.

Wyraźnie określił priorytety w rozwoju republiki, przyjmując, że najważniejsze, aby państwo to działając w podwójnie peryferyjnym położeniu (mocarstwa i państwa komunistyczne) kierowało się niezależnością. Działalność ta była świadomą, zaplanowaną i wieloetapową pracą, podczas której polityk w pewnym sensie wyrzekł się siebie. Porzucił nie tylko arystokratyczne pochodzenie i wychowanie, ale również wiarę przodków i religię, jako życie we wspólnocie. Poczucie bycia Austriakiem widoczne podczas aktywności politycznej wynikało z poczucia obowiązku za kraj i obywateli.

Kształtowane w młodych latach poglądy na temat reform potrzebnych do rozwoju Austrii Kreisky zrealizował pełniąc funkcję kanclerza. Socjalistyczny rząd, którym kierował, pierwszy rząd większościowy, jaki stworzyła ta partia w historii Austrii, wprowadził nowe prawo karne, nową ustawę podatkową, nowe podatki, sprzyjał rozwojowi *EFTA*, wprowadził parytet w radach nadzorczych przedsiębiorstw, zreformował ustawę dotyczącą telewizji i radia, zreformował armię i opracował ustawę antyaborcyjną. W efekcie Kreisky był postępowy i konkurencyjny w stosunku do pozostałych liderów partyjnych.

Długofalowe plany Kreisky'ego zaczęły przynosić owoce już na początku lat 70. W dobie przygotowań do szczytu KBWE Austria traktowana była jako lider państw małych i niezaangażowanych głównie dzięki swej polityce aktywnej neutralności. Polityka ta dawała coraz większe poczucie zadowolenia i spełnienia wśród obywateli. Neutralność dawała przewagę w postaci potencjału do dialogu z państwami słabszymi, peryferyjnymi, wykluczonymi z polityki międzynarodowej. Dzięki inkluzywnemu podejściu, czy hołdowaniu zasadom sprawiedliwości społecznej, demokracji i ochrony praw człowieka Kreisky pozostaje inspiracją dla współczesnych liderów.

Bruno Kreisky potrafił dostosować austriacką politykę zagraniczną do zmieniających się realiów międzynarodowych, wykazał się przy tym umiejętnościami w budowaniu wielostronnych sojuszy, przy jednoczesnym podkreśleniu specyfiki własnej tożsamości narodowej. Kreisky był przekonany, że silna tożsamość narodowa nie musiała iść w parze z izolacją państwa czy ksenofobią. Można stwierdzić, że był wizjonerem, zdolnym do zrozumienia globalnych trendów i dostosowywania polityki państwa do wymogów współczesności. Bruno Kreisky, jako nowoczesny patriota, pozostawił trwałe ślady, który może stać się źródłem inspiracji dla demokratów dążących do równowagi między wartościami narodowymi a nowoczesnym spojrzeniem na świat. Posiadał zdolność myślenia strategicznego i elastycznego podejścia do zmian. Patriotyzm, jaki reprezentował, był dynamiczny, otwarty na współpracę międzynarodową, a dodatkowo wzmocniony znajomością przeszłości historycznej państwa i ograniczeń, jakie mu towarzyszą.

## Bibliografia

### Archiwalia i publikacje Bruno Kreisky'ego

- Archiwum (1960), Ministerstwa Spraw Zagranicznych, Dep. IV, Austria, z. 17, w. 1, t. 7, s. 1 *Tezy do rozmów z ministrem Bruno Kreisky'm II 1960.*
- Der Junge Kreisky (1986), *Schriften, Reden, Dokumente 1931-1945*, red. O. Rathkolb, I. Etzersdorfer, Wien.
- Kreisky B. (1959), *Austria Draws the Balance*, „Foreign Affairs“, nr 2, s. 269-281.
- Kreisky B. (1957), *Memoriam Theodor Körner*, „Forum“, nr 1, s. 3.
- Kreisky B. (1960), *Kilka uwag o współistnieniu*, Ref. uzupełnienie dyskusji O. Dłuski, „Sprawy Międzynarodowe” nr 4, s. 46-71.
- Kreisky B. (1963), *Österreich und Europa. Wie können wir am wirtschaftlichen Zusammenschluss der europäischen Länder teilnehmen*, Wien.
- Kreisky B. (1972), *Neutralność nie oznacza absencji w polityce międzynarodowej*, „Perspektywy”, nr 23, s. 6-7
- Kreisky B. (1975), *Dwudziestolecie traktatu państwowego*, „Austria-Polska. Czasopismo Gospodarczo-Społeczne”, nr 94, s.15.
- Kreisky B. (1976), Wywiad dla telewizji izraelskiej emitowany w XI 1975 roku, „Zeszyty Dokumentacyjne. Seria Biograficzna”, nr 2(35) PAP, Warszawa, s. 24-26.
- Kreisky B. (1978), *Die Zeit in der wir leben. Betrachtungen zur internationalen Politik*, Wien.
- Kreisky B. (1982), *Politik braucht Visionen, Aufsätze, Reden und Interviews zu aktuellen weltpolitischen Fragen*. Mit einem Vorwort von Walter Jens, Bonn.
- Kreisky B. (1986), *Zwischen den Zeiten. Erinnerungen aus fünf Jahrzehnten*, Berlin.
- Kreisky B. (1988 a), *Im Strom der Politik. Erfahrungen eines Europäers*, Wien.
- Kreisky B. (1988 b), *Kiedy nadszedł Anschluss*, tłum. z niem. J. Nowakowski, „Kierunki”, nr 12, s. 9.
- Kreisky B. (1991), *Z Polską wiązałem zbyt duże nadzieje*, „Prawo i Życie”, nr 32, s. 13.
- Kreisky B. (2000), *The struggle for a democratic Austria: Bruno Kreisky on peace and social justice*, ed. M. P. Berg, J. Lewis, O. Rathkolb, New York.

### Literatura przedmiotu

- Aschheim D. (2015), *Bruno Kreisky and the Paradoxes of Jewishness, Socialism and the Middle East Conflict*, Jerusalem.
- Bielka E., Jankowitsch P., Thalberg H. (1983), *Die Äre Kreisky: Scherpunkte der österreichischen Außenpolitik*, Wien.
- Bischof G., Maier M.S (2010), *Reventing Tradition and the Politics of History: Schüssel's Restitution and Commemoration Policies*, [w:] *The Schüssel Era in Austria. Contemporary Austrian Studies*, vol. 18, pod red. G. Bischof, F. Plasser, New Orleans.
- Brix E. (2016), *The State of Austrian Foreign and Security Policy in Times of Geopolitical Change*, [w:] *Austrian Studies Today. Contemporary Austrian Studies*, vol. 25, pod red. G. Bischof, F. Karhofer, New Orleans.
- Burka A. (2012), *Was blieb vom Fenster in der Westen? Zur Auslandskulturpolitik Österreichs in Ostmitteleuropa seit 1945 am Beispiel Polens und der Tschechoslowakei/Tschechiens*, „Reihe Politik und Demokratie” nr 23, pod red. H. Kramer, E. Kreisky, Frankfurt am Main, s. 145-179.
- Bruno Kreisky*, (1976), „Zeszyty Dokumentacyjne. Seria Biograficzna”, nr 2(35) PAP, Warszawa, s. 35-39.

- Bruno Kreisky, (1998) *Seine Zeit und mehr. Era and Aftermath*, Wissenschaftliche Begleitpublikation zur 240. Sonderausstellung des Historischen Museums der Stadt Wien 18. September bis 15. November 1998, Wien.
- Der österreichische (2005), *Staatsvertrag 1955. Internationale Strategie, rechtliche Relevanz, nationale Identität. The Austrian State Treaty. International Strategy, Legal Relevance, National Identity*, red. A. Suppan, W. Mueller, G. Stourzh, Wien.
- Fischer H. (1993), *Die Kreisky-Jahre, 1967-1983*, Wien.
- Fischer H. (1999), *Die Kreisky-Jahre, 1967-1983*, Wien.
- Forschung. (2011), <https://www.kreisky.org/top/forschung.html> [dostęp: 11.11.2023].
- Franczak K. (2013), *Kalający własne gniazdo. Artyści i obrachunek z przeszłością*, Kraków.
- Gehler M. (2005), *Österreichs Außenpolitik der Zweiten Republik. Von der alliierten Besatzung bis zum Europa des 21. Jahrhunderts*, Innsbruck/Wien/Bozen.
- Halecki O. (2000), *Historia Europy, jej granice i podziały*, Lublin.
- Haslinger J. (2001), *Austria po wojnie*, „Przegląd Polityczny”, nr 51/53, s. 111 – 114.
- Kanclerz (1973), *Austrii Bruno Kreisky przybędzie do Polski*, „Głos Robotniczy” 22 VI 1973, nr 147, s. 1.
- Kisztelińska-Węgrzyńska A. (2018), *Bruno Kreisky. Polityka zagraniczna i dyplomacja wobec PRL (1959-1983)*, Łódź.
- Klein-Löw S. (1983), *Bruno Kreisky. Ein Porträt in Worten*, Wien.
- Kozeński J. (1970), *Austria 1918 – 1968: dzieje społeczne i polityczne*, Poznań.
- Kozeński J. (1991), *Bez Austrii*, „Przegląd Zachodni”, nr 1, s. 89 – 100.
- Kreissler F. (1998) „We are in Favor of the Independence of This Country”. *Bruno Kreisky as an Emblematic Figure Reflecting Austrian Identities*, [w:] *Seine Zeit und mehr. Era and Aftermath, Wissenschaftliche Begleitpublikation zur 240. Sonderausstellung des Historischen Museums der Stadt Wien 18. September bis 15. November 1998*, Wien s. 149-168.
- Lendvai P., Ritschel H. (1974), *Kreisky: Porträt eines Staatsmanns*, Berlin.
- Malina P. (1994), „Imagination Is More Than Knowledge”. *Bruno Kreisky's Life as Biography* [w:] *The Kreisky Era in Austria. Contemporary Austrian Studies*, red. G. Bischof, F. Plasser, O. Rathkolb, New Brunswick, s. 205-221.
- Lechański D. (1997), *Bruno Kreisky w prasie polskiej*, „Zbliżenia Polska-Niemcy”, nr 3, s. 49-51.
- Lewis J., Rathkolb O., (2000), *The Struggle for Democratic Austria: Bruno Kreisky on Peace and Social Justice*, New York.
- Metodologia. (2016) nauk politologicznych, red. R. Bäcker, L. Czechowska, J. Gajda, K. Gawron-Tobor, M. Giedz, D. Kasprowicz, M. Mateja, i in. Warszawa.
- Pelinka A. (2010), *Legacies of the Schlüssel Years*, [w:] *The Schlüssel Era in Austria. Contemporary Austrian Studies*, vol. 18, red. G. Bischof, F. Plasser, New Orleans, s. 320-339.
- Petritsch W. (2011), *Bruno Kreisky: Die Biografie*, Vienna.
- Plassnik U. (2013), *On the Road to the Modern Identity: Austrian Foreign Policy from the Cold War to the European Union* [w:] *Austria's International Position After the End of the Cold War. Contemporary Austrian Studies*, vol. 22, red. G. Bischof, F. Karlhofer, New Orleans.
- Podkowiński M. (1981), *Kreisky – fenomen czy symbol?* „Miesięcznik Literacki”, nr 4, s. 121-124.
- Rathkolb O. (1995), *Austria's 'Ostpolitik' in the 1950s and 1960s.*, „Austrian History Yearbook (AHY)”, Vol. XXVI, s. 129-149.
- Rathkolb O. (1998), „Seeking Europe with my soul”, [w:] *Seine Zeit und mehr. Era and Aftermath, Wissenschaftliche Begleitpublikation zur 240. Sonderausstellung des Historischen Museums der Stadt Wien 18. September bis 15. November 1998*, Wien s. 87-105.
- Reimann V. (1972), *Bruno Kreisky: Das Porträt eines Staatsmannes*, Wien.

- Röhrlich E. (2009), *Kreiskys Aussenpolitik. Zwischen österreichischer Identität und internationalen Programm, Zeitgeschichte im Kontext 2*, Göttingen.
- Röhrlich E. (2012), *A Century in a Lifetime: Biographical Approches to Bruno Kreisky (1911-1990)*, [w:] *Austrian Lives*, red. G. Bischof, F. Plasser, E. Maltchnig, Innsbruck.
- Secher H.P. (1993), *Bruno Kreisky: Chancellor of Austria. A Political Biography*, Pittsburg.
- Stiftung (1959) Bruno Kreisky Archiv, *Willy Brandt an Bruno Kreisky*, Berlin 20.06.1959, Box Prominentkorrespondenz, Willy Brandt I.
- Tomczak M. (1997), *Austriacy w poszukiwaniu tożsamości*, „Przegląd Zachodni”, nr 1, s. 117.
- Tycner J. (1979), *Ery Kreisky'ego ciąg dalszy*, „Prawo i Życie”, nr 21, s. 13.
- Tycner J. (1990), *Papa Austriae*, „Prawo i Życie”, nr 32, s. 13.
- Vansant J. (1994), *Challenging Austria's Victim Status: National Socialism and Austrian Personal Narratives*, „The German Quarterly” 67, nr. 1, s. 38-57.
- Vivekanandan B. (2016), *Global Visions of Olof Palme, Bruno Kreisky and Willy Brandt: International Peace and Security, Co-operation, and Development*, Londyn.

**Dr hab. Agnieszka Kisztełińska-Węgrzyńska**, Wydział Studiów Międzynarodowych i Politologicznych, Uniwersytet Łódzki (agnieszka.kisztelinska@wsmip.uni.lodz.pl)

**Słowa kluczowe:** Austria, patriotyzm, tożsamość, globalizacja, neutralność, Europa Środkowa

**Keywords:** Austria, patriotism, identity, globalization, neutrality, Central Europe

#### Abstract

*In order to assess the patriotic attitude embodied by Bruno Kreisky, a prominent Austrian leader, diplomat and politician, the article uses the biographical method to examine his views and political activity. The author explores Kreisky's emotional bond with Austria and his role in forming Austrian national identity within the framework of patriotism. As a champion of democratic values, Kreisky showed a strong commitment to the ideals of equality, social justice and human rights. His political decisions were often motivated by concern for the welfare of the nation and the need to build a strong community. Kreisky was one of the first European leaders to recognize the increasing globalization and the importance of international collaboration. He promoted dialogue as a means of resolving disputes and actively participated in international negotiations as part of his innovative approach to diplomacy.*

*The article discusses pivotal events in Kreisky's political career, including the State Treaty negotiations, the formulation of Austria's neutrality policy, and initiatives to improve Austria's standing in international organizations. His attitude toward social concerns is also scrutinized, indicating a dedication to building a democratic society. The conclusions show Kreisky as a leader that shaped Austria's national identity in addition to being a diplomat who had a significant impact on world affairs. Today's elites, who aim to strike a balance between national values and a global perspective on international collaboration, find inspiration in his legacy.*



JANUSZ JÓZEF WĘC  
Kraków  
ORCID: 0000-0002-6331-4133

# Perspektywy reformy traktatowej w Unii Europejskiej

## I. Uwagi wstępne

Agresja Rosji na Ukrainę 24 lutego 2022 r. spowodowała, że Unia Europejska stanęła przed nowymi wyzwaniami geopolitycznymi, ekonomicznymi, społecznymi i humanitarnymi. Inwazja doprowadziła bowiem nie tylko do masowego i największego od II wojny światowej *exodusu* ludności, ale także kryzysu humanitarnego na samej Ukrainie. Zmobilizowała ona zarówno UE, jak i rządy jej państw członkowskich do udzielenia Ukrainie ogromnej pomocy finansowej, gospodarczej i wojskowej przeznaczonej na zwalczanie skutków rosyjskiej agresji (Węc 2023: 7-32). Następstwami wojny były również kryzys energetyczny i wzrost inflacji w UE, a także sankcje finansowe, gospodarcze, technologiczne i polityczne nałożone na Rosję przez UE i inne państwa zachodnie. Wyzwania te skłoniły UE nie tylko do przewartościowania obowiązującej dotąd globalnej strategii bezpieczeństwa zewnętrznego z 28 czerwca 2016 r., ale także do podjęcia działań mających na celu przyspieszenie reformy wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony (WPBiO) oraz polityk odpowiedzialnych za bezpieczeństwo wewnętrzne takich jak: polityka imigracyjna, wizowa i azylowa. Na działania te nałożyły się także obrady „Konferencji w sprawie przyszłości Europy” trwającej od 9 maja 2021 r. do 9 maja 2022 r. i prowadzonej we wszystkich językach państw członkowskich. Konferencja była jedną z największych publicznych debat w historii UE, zaś jej efektem były m.in. rekomendacje w sprawie przeprowadzenia reformy ustrojowej UE (The Conference on the Future of Europe 2022: 1-2; Barcz 2024: 4-16; Kabat-Rudnicka 2024: 39-54). Po 9 maja 2022 r. Parlament Europejski, Rada Unii Europejskiej i Komisja Europejska podjęły działania następcze w ramach własnych kompetencji i zgodnie z traktatami, zmierzające do przedstawienia propozycji reform ustrojowych w UE. Jednak inaczej niż tego chcieli uczestnicy Konferencji w sprawie przyszłości Europy,

działania następcze objęły nie tylko sektorowe (konkretne polityki unijne), ale także horyzontalne elementy składowe ustroju UE (szeroko rozumiane zagadnienia ustrojowo-instytucjonalne), w tym zmianę traktatów (The Conference on the Future of Europe performance 2022: 1-2).

W tych okolicznościach opracowano lub uchwalono cztery ważne projekty reformy ustrojowej UE. Były to: raport francusko-niemieckiej grupy roboczej z 18 września 2023 r. (Report 2023: 1-58), raport Komisji Spraw Konstytucyjnych Parlamentu Europejskiego z 7 listopada tegoż roku, projekt traktatu rewizyjnego oraz towarzysząca mu rezolucja, które zostały uchwalone 15 dni później przez plenum Parlamentu Europejskiego (Proposals 2023: 1-102). Raport francusko-niemieckiej grupy roboczej został opracowany przez 12 ekspertów po sześciu z każdego kraju, przy czym sprawozdawcami grupy byli Olivier Costa (Francja) oraz Daniela Schwarzer (Niemcy). Choć eksperci zaprzeczali jakoby mieli reprezentować poglądy swoich rządów, to jednak zostali przez nie powołani podczas wspólnego posiedzenia gabinetów rządowych Francji i Niemiec, zaś grupie roboczej przewodniczyli francuski sekretarz stanu ds. europejskich Laurence Boone oraz niemiecka minister stanu ds. Europy i klimatu Anna Lührmann. Natomiast w skład grupy roboczej faktycznie wchodził ekspert pojarządowi z obu krajów. „Aby uwzględnić szerszą perspektywę europejską, grupa robocza” miała „również wymieniać poglądy z innymi państwami członkowskimi i krajami kandydującymi” (Report 2023: 57). Z kolei raport Komisji Spraw Konstytucyjnych Parlamentu Europejskiego opracowany został przez 5 sprawozdawców, tzn. belgijskiego deputowanego do PE Guya Verhofstadta (Belgia/*RE*), znanego od dawna ze swych dążeń do federalizacji UE, oraz 4 niemieckich posłów: Svena Simona (Niemcy/*EPP*), Gabriele Bischoff (Niemcy/*S&D*), Daniela Freunda (Niemcy/*G/EFA*) i Helmuta Scholza (Niemcy/*Left*). Projekt traktatu rewizyjnego Parlamentu Europejskiego opierał się, ale nie pokrywał się z raportem Komisji Spraw Konstytucyjnych. W czasie głosowania na forum plenarnym Parlamentu Europejskiego 22 listopada 2023 r. wiele poprawek zgłoszonych przez tę Komisję zostało bowiem odrzuconych jako zbyt radykalne.

Celem badawczym pracy jest analiza porównawcza wspomnianych wyżej propozycji Parlamentu Europejskiego i francusko-niemieckiej grupy roboczej w sprawie zmiany traktatów UE. Punktem odniesienia dla tej analizy jest ustrój UE, na który składają się horyzontalne oraz sektorowe elementy składowe. Horyzontalnymi elementami składowymi ustroju UE są: status prawnomiędzynarodowy, status integracyjny i cele integracyjne, aksjologia, podział kompetencji, katalog aktów prawnych i procedur legislacyjnych, system instytucjonalny, budżet, rola parlamentów narodowych w procesie legislacji, zróżnicowana integracja (*differentiated integration*), a także procedury rewizji traktatów. Natomiast sekto-

rowymi składowymi są działania i polityki wewnętrzne oraz działania i polityki zewnętrzne (Barcz 1991: 91; Węc 2012: 13-15; Węc 2024: 1-25; Czubik, Kuźniak 2004: 3-11; 115-153)<sup>1</sup>. Autor formułuje hipotezę badawczą opartą na założeniu, że zarówno wszystkie trzy inicjatywy Parlamentu Europejskiego, jak i propozycja francusko-niemieckiej grupy roboczej były nie tylko przedwcześnie, ale także polegały na podobnym jak w przypadku Konwentu w sprawie przyszłości Europy (2002-2003) i konferencji międzyrządowej (2003-2004) manewrze taktycznym rządów Niemiec i Francji, jakoby rozszerzenie UE o potencjalnie 9 nowych krajów członkowskich wymuszało przeprowadzenie tak radykalnych reform ustrojowych UE. W ślad za tym autor formułuje dwa następujące pytania badawcze: po pierwsze, które propozycje Parlamentu Europejskiego i francusko-niemieckiej grupy roboczej, dotyczące zmian w ustroju UE, były najbardziej radykalne i dlaczego? Po drugie, którym państwom członkowskim zmiany takie miały przynieść największe korzyści i dlaczego?

## II. Projekty zmian ustrojowych zgłoszone przez Parlament Europejski oraz francusko-niemiecką grupę roboczą. Analiza porównawcza

Generalnie rzecz biorąc, propozycje zmian ustrojowych zgłoszone przez Parlament Europejski oraz francusko-niemiecką grupę roboczą można podzielić na dwie kategorie: pierwsza to projekty odnoszące się do tych samych elementów ustroju UE; drugą stanowią postulaty zmian ustrojowych, na których skupił się wyłącznie Parlament Europejski. Pierwsza kategoria propozycji zgłoszonych przez Parlament Europejski oraz francusko-niemiecką grupę roboczą przewidywała zmiany w następujących horyzontalnych elementach ustroju UE: aksjologii, systemie instytucjonalnym UE, budżecie rocznym i wieloletnim UE, wzmocnionej współpracy (*enhanced cooperation*) oraz w zwykłej procedurze rewizji traktatów. Do drugiej kategorii należały następujące horyzontalne

---

<sup>1</sup> Należy w tym miejscu podkreślić, że Unia Europejska ma najbardziej rozbudowany ustrój spośród wszystkich międzynarodowych organizacji gospodarczych, a wynika to m.in. z faktu, że jest ona jedyną na świecie *par excellence* organizacją międzynarodową typu ponadnarodowego. Pozostałe międzynarodowe organizacje gospodarcze to organizacje międzyrządowe, przy czym część z nich posiada osobowość prawną (m.in. MERCOSUR i ASEAN), zaś większość to organizacje *sui generis* nieposiadające takiej osobowości (m.in. NAFTA, Wspólnota Andyjska, UNASUR czy Unia Afrykańska). W odróżnieniu od Unii Europejskiej żadna ze wskazanych pozaeuropejskich organizacji gospodarczych nie dysponuje takimi elementami składowymi ustroju jak: sztywny podział kompetencji czy samodzielny budżet, żadna z nich nie korzysta z zasad zróżnicowanej integracji, zaś własną aksjologię posiadają jedynie dwie: ASEAN oraz UNASUR, który zmagają się jednak od kilku lat z kryzysem egzystencjalnym.

i sektorowe elementy ustroju UE: cele integracyjne UE, aksjologia, zasady demokratyczne, podział kompetencji między UE a państwami członkowskimi, rola parlamentów narodowych w procesie legislacyjnym w UE oraz procedura akcesji nowych państw do Unii, a także działania i polityki zewnętrzne oraz działania i polityki wewnętrzne Unii.

### *1. Propozycje Parlamentu Europejskiego i francusko-niemieckiej grupy roboczej odnoszące się do tych samych elementów ustroju UE*

#### 1.1. Aksjologia UE

Zarówno projekt traktatu rewizyjnego Parlamentu Europejskiego, jak i raport francusko-niemieckiej grupy roboczej zawierały bardzo istotne propozycje zmian w aksjologii UE. Wymagały one jednak rewizji art. 2 TUE, art. 7 ust. 1-3 TUE oraz art. 3 Karty Praw Podstawowych UE (KPP) w drodze konferencji międzypaństwowej. Najważniejsza z tych propozycji odnosiła się do procedury art. 7 TUE, w którym skodyfikowane są normy gwarancyjne o charakterze represyjnym wobec państw członkowskich naruszających wartości UE. Jeśli chodzi o projekt traktatu rewizyjnego Parlamentu Europejskiego, to przewidywał on cztery zmiany w procedurze art. 7 TUE. Po pierwsze, zalecano wprowadzenie głosowania większością kwalifikowaną w miejsce dotychczasowej wzmocnionej kwalifikowanej większości 4/5 głosów przy podejmowaniu przez Radę UE decyzji stwierdzającej, że „istnieje wyraźne ryzyko poważnego naruszenia” przez dane państwo członkowskie wartości UE. Rada UE miałaby jednak, inaczej niż dotąd, tylko sześć miesięcy na podjęcie decyzji w tej sprawie od otrzymania uzasadnionego wniosku od 1/3 państw członkowskich, Parlamentu Europejskiego lub Komisji Europejskiej (art. 7 ust. 1 TUE) (I faza)<sup>2</sup>. Po drugie, zaproponowano wprowadzenie większości kwalifikowanej przy podejmowaniu przez Radę UE<sup>3</sup> decyzji w sprawie skierowania skargi do TSUE w sprawie stałego i poważnego naruszenia wartości UE przez dane państwo członkowskie. Mogłaby ona to uczynić również w terminie 6 miesięcy od otrzymania uzasadnionego wniosku 1/3 państw członkowskich, Parlamentu Europejskiego stanowiącego bezwzględną większością głosów lub Komisji Europejskiej. Tym samym po raz pierwszy zaproponowano wprowadzenie TSUE do tej procedury (art. 7

<sup>2</sup> Dotychczasowe przepisy nie określały żadnego terminu.

<sup>3</sup> Dotychczas Rada Europejska w trybie jednomyślnym, na wniosek 1/3 państw członkowskich lub Komisji Europejskiej, po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, mogła stwierdzić poważne i stałe naruszenia przez dane państwo wartości UE (art. 7 ust. 2 TUE).

ust. 2 TUE). Po trzecie, zgłoszono propozycję, aby TSUE decydował w przedmiocie skargi po wezwaniu danego państwa do przedstawienia uwag (art. 7 ust. 2 TUE) (II faza). Po czwarte, zasadniczo wzmocniono środki o charakterze represyjnym, które miały być przyjmowane przez Radę UE w terminie 6 miesięcy od stwierdzenia stałego i poważnego naruszenia wartości UE. Środkami tymi miałyby być: „zawieszenie zobowiązań i płatności z budżetu Unii” dla takiego państwa „lub zawieszenie niektórych praw wynikających ze stosowania Traktatów” względem tegoż państwa, „łącznie z prawem do głosowania” przedstawiciela jego rządu w Radzie „oraz z prawem do sprawowania prezydencji Rady” (art. 7 ust. 3 TUE) (III faza)<sup>4</sup>.

Nieco łagodniejsze zmiany w procedurze art. 7 TUE zaproponowała natomiast francusko-niemiecka grupa robocza, postulując zastąpienie w II fazie procedury głosowania jednomyślnego Rady Europejskiej przez wzmocnioną większość kwalifikowaną 4/5 głosów w sprawie stwierdzenia poważnego i stałego naruszenia przez dane państwo członkowskie wartości UE. Podobnie jak Parlament Europejski, grupa robocza zaproponowała również wprowadzenie konkretnych terminów na zajęcie stanowiska przez Radę UE oraz Radę Europejską po uruchomieniu procedury. Ponadto wypowiedziała się ona za ustanowieniem automatycznych sankcji, jeżeli Rada UE nie podjęłaby żadnych działań przez pięć lat w przypadku stałego i poważnego naruszenia wartości UE przez dane państwo członkowskie (art. 7 ust. 1-3 TUE) (Report 2023: 9).

Poza procedurą art. 7 TUE w projekcie traktatu rewizyjnego Parlamentu Europejskiego znalazła się propozycja wprowadzenia do katalogu wartości UE zasady równouprawnienia płci w miejsce dotychczasowej zasady równości mężczyzn i kobiet (Proposals 2023: 9). Projekt traktatu rewizyjnego przewidywał również wzmocnienie ochrony praw mniejszości narodowych przez wprowadzenie do TFUE nowych przepisów, które stanowiły, że UE „chroni osoby należące do mniejszości” zgodnie z Europejską kartą języków regionalnych lub mniejszościowych oraz Konwencją ramową o ochronie mniejszości narodowych, do których to umów międzynarodowych winna przystąpić UE. Przepisy „ułatwiające wykonywanie praw osobom należącym do mniejszości” miałyby wydawać Parlament Europejski wraz z Radą UE, stanowiąc zgodnie

---

<sup>4</sup> Dotychczas środkiem takim było zawieszenie niektórych praw wynikających ze stosowania traktatów, w tym prawa do głosowania w Radzie UE (Proposals 2023: 11). Warto w tym miejscu wskazać, że projekt PE przewidywał także wzmocnienie aksjologii UE przez rozszerzenie katalogu jej celów na ochronę i wspieranie dostępu do instytucjonalnej i indywidualnej wolności akademickiej oraz praw człowieka zgodnie z definicją zawartą w KPP (Proposals 2023: 10-11).

ze zwykłą procedurą ustawodawczą (art. 24 a nowy TFUE) (Proposals 2023: 42-43). Zmiany te wymagałyby rewizji odpowiednio: art. 2 TUE oraz art. 24 TFUE w drodze konferencji międzyrządowej. Ponadto Parlament Europejski wystąpił z bardzo kontrowersyjną propozycją, aby do art. 3 KPP z 7 grudnia 2000 r. wprowadzić prawo do „autonomii cielesnej”, rozumianej, jako prawo „do swobodnego, świadomego, pełnego i powszechnego dostępu do zdrowia i praw seksualnych i reprodukcyjnych oraz do wszystkich związanych z tym usług opieki zdrowotnej bez dyskryminacji, w tym do dostępu do bezpiecznej i legalnej aborcji” (art. 3 ust. 2 a nowy KPP) (Proposals 2023: 101-102). Naruszało to wyłączne kompetencje państw członkowskich w zakresie ochrony zdrowia i opieki medycznej (art. 168 ust. 7 TFUE) oraz wymagało rewizji art. 3 KPP również w drodze konferencji międzyrządowej.

## 1.2. System instytucjonalny UE

Parlament Europejski oraz francusko-niemiecka grupa robocza zgłosiły również bardzo ważne propozycje zmian w systemie instytucjonalnym UE, przy czym jeśli chodzi o dokumenty Parlamentu Europejskiego, to raport Komisji Spraw Konstytucyjnych z 7 listopada 2023 r. szedł o wiele dalej aniżeli projekt traktatu rewizyjnego z 22 listopada tegoż roku. Ponadto należy zauważyć, że propozycje Parlamentu Europejskiego dotyczyły wszystkich instytucji UE, z wyjątkiem Europejskiego Banku Centralnego, zaś postulaty francusko-niemieckiej grupy roboczej nie objęły Rady Europejskiej, Trybunału Obrachunkowego oraz Europejskiego Banku Centralnego.

### 1.2.1. Rada Europejska

W projekcie traktatu rewizyjnego z 22 listopada 2023 r. Parlament Europejski wypowiedział się za wzmocnieniem kompetencji nominacyjnych Rady Europejskiej oraz za nieznacznymi zmianami w nazewnictwie jej członków. W procedurze wyboru przewodniczącego Komisji Europejskiej nastąpiłoby „odwrócenie ról” Parlamentu i Rady Europejskiej. Parlament Europejski, stanowiąc bezwzględną większością głosów, miałby przedstawiać Radzie Europejskiej kandydata na przewodniczącego Komisji Europejskiej, zaś Rada Europejska dokonywałaby jego wyboru, stanowiąc kwalifikowaną większością głosów lub zwykłą większością głosów, ale tylko wtedy, gdyby procedura wyboru musiała ulec powtórzeniu (art. 17 ust. 7 TUE). W skład Rady Europejskiej winni wchodzić szefowie państw lub rządów, przewodniczący Europejskiego Organu Wykonawczego (dotąd – Komisji Europejskiej) oraz sekretarz Unii ds. bez-

pieczeństwa (dotąd – Wysoki przedstawiciel Unii ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa) (art. 15 ust. 2 TUE) (Proposals 2023: 16, 22). Obydwie zmiany wymagałyby rewizji odpowiednio: art. 15 ust. 2 oraz art. 17 ust. 7 TUE w drodze konferencji międzyrządowej.

### 1.2.2. Rada Unii Europejskiej

Zarówno Parlament Europejski, jak i francusko-niemiecka grupa robocza zaproponowały rozszerzenie zakresu stosowania większości kwalifikowanej w Radzie UE, a w ślad za tym rozciągnięcie zwykłej procedury ustawodawczej na nowe artykuły i przypadki. W mojej ocenie była to pierwsza z dwóch najbardziej radykalnych propozycji Parlamentu Europejskiego i francusko-niemieckiej grupy roboczej, obok zniesienia jednomyślności w zwykłej procedurze rewizji traktatów. O ile projekt traktatu rewizyjnego Parlamentu Europejskiego zawierał postulat rozszerzenia zakresu stosowania większości kwalifikowanej na 65 nowych przypadków, czyli *de facto* na prawie wszystkie polityki unijne, w których dotychczas obowiązywała jednomyślność (Proposals 2023: 18), a także rozszerzenie zakresu stosowania zwykłej procedury ustawodawczej na 21 nowych przypadków, o tyle raport grupy roboczej wskazywał na konieczność rozszerzenia zakresu stosowania większości kwalifikowanej oraz zwykłej procedury ustawodawczej na wszystkie polityki UE, z wyjątkiem wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB) oraz WPBiO. Zdaniem grupy roboczej rozszerzenie zakresu stosowania większości kwalifikowanej na nowe przypadki wymagało automatycznego wprowadzenia tam zwykłej procedury ustawodawczej (Report 2023: 10). W przypadku braku porozumienia między rządami państw członkowskich w tej sprawie, grupa robocza proponowała wprowadzenie klauzul bezpieczeństwa w politykach, w których ustanowiono by większość kwalifikowaną, inspirowanych przepisami art. 31 ust. 2 TUE lub klauzul *opt-out* dla tych państw członkowskich, które sprzeciwiałyby się takiej zmianie ((Report 2023: 10).

Ponadto francusko-niemiecka grupa robocza zaproponowała, aby jednomyślne podejmowanie decyzji zastąpić większością kwalifikowaną jeszcze przed rozszerzeniem UE o nowe państwa członkowskie za pomocą procedury *passerelle* (art. 48 ust. 7 TUE). Jeżeli okazałoby się to niemożliwe, należałoby zastosować rozwiązanie pakietowe, tzn. ustanowić trzy powiązane ze sobą warunki jako podstawę przejścia do głosowania większością kwalifikowaną w następujących obszarach: (1) rozszerzenie UE i aksjologia; (2) WPZiB i WPBiO; (3) polityka fiskalna i podatkowa. I tak, jeśli chodzi o akcesję nowych członków UE, to poszczególne rozdziały negocjacyjne winny być głosowane

większością kwalifikowaną w celu usprawnienia procesu rozszerzenia UE, natomiast jednomyślność byłaby nadal wymagana do ostatecznej ratyfikacji traktatów akcesyjnych. Jednocześnie państwa członkowskie powinny zaakceptować bardziej rygorystyczne przepisy dotyczące egzekwowania wartości UE, umożliwiające nakładanie sankcji za wszelkie ich naruszenie, co wymagałoby 4/5 głosów w Radzie UE (stwierdzenie ryzyka naruszenia wartości UE) oraz 4/5 piątych głosów w Radzie Europejskiej (stwierdzenie naruszenia wartości UE). Jeśli chodzi o WPZiB oraz WPBiO, to decyzje w sprawie inicjatyw obronnych takich jak: wykorzystanie środków z Europejskiego Instrumentu na rzecz Pokoju lub Europejskiego Funduszu Obronnego winny być podejmowane kwalifikowaną większością głosów (ewentualnie wzmocnioną większością kwalifikowaną). Natomiast jednomyślność powinna zostać utrzymana m.in. w sprawie udziału poszczególnych państw członkowskich w misjach i operacjach wojskowych UE. Co się tyczy polityki fiskalnej i podatkowej, to UE miałyby stworzyć podstawy prawne zarówno dla ustanowienia większej puli tzw. zasobów własnych, jak i harmonizacji polityk podatkowych państw członkowskich (Report 2023: 27-28).

Jeśli chodzi o mechanizm decyzyjny w Radzie UE, to projekt traktatu rewizyjnego Parlamentu Europejskiego przewidywał 3 formy głosowania: wprawdzie co do zasady Rada miała stanowić – jak dotąd – większością kwalifikowaną, ale mogła to również czynić wzmocnioną większością kwalifikowaną lub zwykłą większością głosów, jeśli traktaty tak stanowiły (Proposals 2023: 18). Raport Komisji Spraw Konstytucyjnych PE, czyli dokument pierwotny, szedł natomiast jeszcze dalej, postulując, aby w Radzie UE zasadą podejmowania decyzji była zwykła większość głosów (*sic!*). Co się tyczy definicji większości kwalifikowanej, to wprawdzie projekt traktatu rewizyjnego Parlamentu Europejskiego nie przewidywał jej zmiany, ale już autorzy raportu Komisji Spraw Konstytucyjnych PE proponowali, aby większość kwalifikowaną stanowiło co najmniej 2/3 (66,66%) członków Rady (18 państw), reprezentowanych przez co najmniej 50% ludności UE, wzmocnioną większość kwalifikowaną – 4/5 (80%) członków Rady, reprezentujących co najmniej 50% ludności UE, zaś zwykłą większość – większość członków Rady, reprezentujących co najmniej 50% ludności UE (Committee on Constitutional Affairs 2023: 21-23). Natomiast raport francusko-niemieckiej grupy roboczej mówił wprost o konieczności uzgodnienia nowej definicji większości kwalifikowanej. Miało ją stanowić 60% członków Rady (17 państw), reprezentowanych przez co najmniej 60% ludności UE (Report 2023: 10, 27-29). Niedookreślona była jednak we wszystkich analizowanych dokumentach mniejszość blokująca i to mogłoby stanowić płaszczyznę dla przyszłych negocjacji między rządami poszczególnych państw



członkowskich. Ostatnimi zmianami zaproponowanymi przez Parlament Europejski oraz francusko-niemiecką grupę roboczą były przepisy znoszące formację Rady UE (projekt traktatu rewizyjnego PE) (Proposals 2023: 18-19) oraz rozszerzające format trzech państw do pięciu krajów członkowskich, które sprawowałyby prezydencję w Radzie UE, przy czym każde państwo pełniłoby tę funkcję przez sześć miesięcy (raport grupy roboczej) (Report 2023: 9).

Warto zauważyć, że prawie wszystkie wspomniane wyżej zmiany w Radzie UE wymagałyby rewizji art. 16 ust. 4 i 6 TUE w drodze konferencji międzyrządowej. Dotyczyło to w szczególności nowej definicji większości kwalifikowanej, klauzul *opt-out*, klauzul bezpieczeństwa oraz rozszerzenia zakresu stosowania większości kwalifikowanej na WPZiB/WPBiO (art. 16 ust. 4 TUE), a także zniesienia formacji Rady UE (art. 16 ust. 6 TUE). Jedynie zastąpienie jednomyślności przez większość kwalifikowaną, choć z wyjątkiem WPZiB/WPBiO, mogło zostać przeprowadzone na mocy obowiązującej procedury *passerelle*, zaś rozszerzenie formatu trojki do kwintetu dla prezydencji w UE wymagałoby jedynie zmiany regulaminu Rady UE.

### 1.2.3. Komisja Europejska

Zarówno projekt traktatu rewizyjnego PE, jak i raport francusko-niemieckiej grupy roboczej zawierały propozycję ograniczenia składu kolegium Komisji Europejskiej do 2/3 liczby państw członkowskich. Propozycja ta nie stanowiła jednak niczego nowego, ponieważ taką możliwość przewidują obowiązujące od 1 grudnia 2009 r. przepisy art. 17 ust. 5 TUE. Ponadto upoważniały one Radę Europejską do określania w trybie jednomyślnym liczby członków kolegium Komisji Europejskiej. Oznaczało to, że do przeprowadzenia tej zmiany nie potrzebna była rewizja traktatów, lecz jedynie decyzja Rady Europejskiej (Proposals 2023: 21; Report 2023: 25).

W razie sprzeciwu niektórych państw członkowskich, co przewidywali francuscy i niemieccy inicjatorzy zmian (Report 2023: 26), raport grupy roboczej zakładał również alternatywne rozwiązanie, podobne do propozycji Konwentu z lat 2002-2003, tzn. ustanowienie dwóch kategorii członków kolegium Komisji Europejskiej: połowę z nich stanowiliby nadkomisarze (starsi komisarze), zaś drugą połowę tworzyliby komisarze, przy czym potencjalnie tylko nadkomisarze posiadaliby prawo do głosowania. Nadkomisarz i komisarz byłiby odpowiedzialni za ten sam obszar działalności integracyjnej oraz nie mogliby pochodzić z tej samej frakcji parlamentarnej. W ten sposób państwa członkowskie musiałyby zaakceptować, że będą odgrywać wiodącą rolę tylko przez połowę kadencji lub co drugą kadencję, ale w zamian byłyby one fizycz-

nie reprezentowane w każdej kadencji Komisji. Gdyby jednak komisarze zostali pozbawieni prawa do głosowania w kolegium Komisji Europejskiej (Report 2023: 25-26), należałoby zmienić art. 17 ust. 5 i 7 TUE w drodze konferencji międzyrządowej.

W odróżnieniu od raportu francusko-niemieckiej grupy roboczej, dokumenty Parlamentu Europejskiego przewidywały zmianę nazwy Komisji Europejskiej na Europejski Organ Wykonawczy (rezolucja PE) lub Organ Wykonawczy (projekt traktatu rewizyjnego PE), co odpowiadało wspomnianej wyżej federacyjnej perspektywie zmian ustroju UE oraz wymagało rewizji art. 17 ust. 1-4, 6-8 TUE w drodze konferencji międzyrządowej. W skład Organu Wykonawczego mieliby wchodzić przewodniczący, komisarze oraz dwaj sekretarze Unii: sekretarz Unii ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa oraz sekretarz Unii ds. zarządzania gospodarczego (Report 2023: 25)<sup>5</sup>. Ponadto projekt traktatu rewizyjnego przewidywał zmianę w procedurze powoływania przewodniczącego Komisji Europejskiej, polegającą na wspomnianym wyżej „odwróceniu ról” Parlamentu Europejskiego oraz Rady Europejskiej w tej procedurze (Proposals 2023: 20-22).

#### 1.2.4. Parlament Europejski

Zarówno projekt traktatu rewizyjnego PE, jak i raport francusko-niemieckiej grupy roboczej zawierały postulaty dotyczące wzmocnienia kompetencji Parlamentu Europejskiego. O ile jednak, co było do przewidzenia, projekt PE szedł bardzo daleko, o tyle raport grupy roboczej był znacznie łagodniejszy. I tak, w projekcie traktatu rewizyjnego znalazły się m.in. przepisy nadające Parlamentowi Europejskiemu (1) prawo do inicjatywy w zwykłej procedurze ustawodawczej, czyli *de facto* w 95% projektów aktów prawnych; (2) prawo do zgłaszania projektów aktów prawnych na podstawie inicjatywy obywatelskiej; (3) prawo do wyrażania indywidualnego wotum nieufności wobec poszczególnych komisarzy w kolegium KE<sup>6</sup>; (4) prawo do uchwalania razem z Radą UE w ramach zwykłej procedury ustawodawczej rozporządzenia określającego wieloletnie ramy finansowe; (5) prawo do ustanawiania wspólnie z Radą UE w ramach specjalnej procedury ustawodawczej środków wykonawczych w od-

<sup>5</sup> Ta ostatnia propozycja korespondowała częściowo z postulatem Komisji Europejskiej z 6 grudnia 2017 r. w sprawie ustanowienia urzędu Europejskiego ministra ds. gospodarki i finansów, który łączyłby dotychczasowe funkcje komisarza ds. gospodarki i finansów oraz przewodniczącego Eurogrupy. Taka zmiana mogłaby się odbyć na mocy art. 2 protokołu nr 14 w sprawie Eurogrupy, czyli bez konieczności rewizji traktatów (Węc 2023: 171-172, 179-180).

<sup>6</sup> Dotychczas takie uprawnienia miał Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

niesieniu do systemu zasobów własnych, przy czym Rada stanowiłaby wzmocnioną większością kwalifikowaną (Proposals 2023: 14, 77-78, 85-86, 94-95), (6) prawo do wyrażania zgody na decyzje Rady Europejskiej i Rady UE, stanowiące większością kwalifikowaną, dotyczące określania i realizacji WPZiB, a także (7) prawo do wyrażania zgody „na wprowadzenie zmian do traktatów” w zwykłej procedurze rewizji traktatów, „jeżeli zgłosuje za tym większość członków wchodzących w jego skład” (Proposals 2023: 24-25, 32). Warto zauważyć, że przyjęcie sześciu pierwszych propozycji prowadziłoby do zachwiania dotychczasowej równowagi w trójkącie decyzyjnym, ponieważ mocno ograniczyłoby uprawnienia Komisji oraz Rady UE. Z kolei autorzy raportu grupy roboczej domagali się jedynie wzmocnienia pozycji Parlamentu Europejskiego przez nadanie mu prawa do wyrażania zgody na wszczynanie postępowania w sprawie udzielania pomocy finansowej danemu państwu członkowskiemu w razie wystąpienia klęski żywiołowej lub sytuacji nadzwyczajnych (Report 2023: 10, 36-37). Należy podkreślić, że wprowadzenie wszystkich zaproponowanych zmian wymagałoby rewizji: art. 11 ust. 4 TUE, art. 225, 234, 294, 311 i 312 ust. 1-2 TFUE (projekt PE) oraz art. 122 TFUE (raport grupy roboczej) w drodze konferencji międzyrządowej.

Ponadto Parlament Europejski domagał się „odwrócenia ról” w ustalaniu jego składu. O składzie Parlamentu Europejskiego decydowałby sam Parlament za zgodą Rady UE, stanowiącej wzmocnioną większością kwalifikowaną, w niejak dotychczas – Rada Europejska w trybie jednomyślnym, ale za zgodą Parlamentu (Proposals 2023: 15). Do wprowadzenia tej zmiany potrzebna byłaby jednak również rewizja art. 14 ust. 2 TUE w drodze konferencji międzyrządowej. Obydwa podmioty odniosły się także do ordynacji wyborczej do PE. O ile Parlament Europejski postulował, aby to on sam bezwzględnie większością głosów i zgodnie ze specjalną procedurą ustawodawczą oraz po uzyskaniu zgody Rady UE, stanowiącej wzmocnioną większością kwalifikowaną<sup>7</sup>, opracowywał i uchwalał projekt rozporządzenia w sprawie jednolitej procedury wyborczej lub wspólnych zasad dla wszystkich państw członkowskich (Proposals 2023: 76), o tyle grupa robocza opowiedziała się jedynie za dalszą harmonizacją przepisów krajowych ordynacji wyborczych (do 2029 r.) (Report 2023: 30-31). Podczas gdy propozycje PE wymagały rewizji art. 223 ust. 1 TFUE w drodze konferencji międzyrządowej, to zmiany zgłoszone przez grupę roboczą mogły zostać wprowadzone na gruncie prawa wtórnego. Ta ostatnia postuluwała również uzgodnienie nowego systemu przydziału mandatów w Parlamencie

---

<sup>7</sup> Według dotychczasowych przepisów uprawnienie to należało do Rady UE, stanowiącej jednomyślnie za zgodą PE w ramach specjalnej procedury ustawodawczej (art. 223 ust. 1 TFUE).

Europejskim w związku z przewidywanym rozszerzeniem UE, co wymagałoby jedynie przyjęcia decyzji przez Radę Europejską, stanowiącą na wniosek PE, również na bazie prawa wtórnego (Report 2023: 9, 24).

### 1.2.5. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej

Autorzy projektu traktatu rewizyjnego uchwalonego przez Parlament Europejski postulowali rozszerzenie kompetencji TSUE na wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa, w której dotąd pełnił on jedynie funkcje proceduralne (art. 24 TUE) (Proposals 2023: 25) oraz wzmocnienie jego uprawnień w zakresie kontroli przestrzegania zasady pomocniczości przez nadanie mu prawa do wydawania orzeczeń w trybie prejudycjalnym, dotyczących nadużycia przez UE jej kompetencji, a także skarg wnoszonych na podstawie art. 7 TUE z powodu stałego i poważnego naruszania wartości UE przez dane państwo członkowskie (Proposals 2023: 24). Wszelako obydwie zmiany wymagały rewizji art. 19 i 24 TUE oraz art. 263 TFUE w drodze konferencji międzyrządowej.

Z kolei francusko-niemiecka grupa robocza proponowała ustanowienie „Wspólnej Izby Sądów Najwyższych UE” w celu zinstytucjonalizowania dialogu między sądami europejskimi a sądami państw członkowskich. W ten sposób istniejące dotąd, dość liczne nieformalne kontakty między tymi sądami, uzyskałyby „bardziej formalne ramy, choć bez uprawnień do podejmowania wiążących decyzji”, a to z kolei miałoby wzmocnić wzajemne zrozumienie między nimi (Report, 2023: 37). Przesłanką dla zaproponowanej zmiany był toczący się od wielu lat spór między TSUE a sądami konstytucyjnymi państw członkowskich o to, „kto ma ostatnie słowo w sprawie zakresu i granic kompetencji UE”. TSUE uważał, że on sam jest „sądem ostatniego słowa”, zaś sądy konstytucyjne wielu państw członkowskich UE m.in. Polski, Niemiec, Czech, Danii, Francji, Hiszpanii, Rumunii i Włoch uważały, że to one mają „ostatnie słowo” w sprawie granic kompetencji UE.

### 1.2.6. Trybunał Obrachunkowy

Projekt traktatu rewizyjnego Parlamentu Europejskiego zawierał również propozycję ograniczenia składu Trybunału Obrachunkowego do 2/3 liczby państw członkowskich, włącznie z prezesem. Mieliby oni być mianowani przez Radę UE większością kwalifikowaną na sześcioletnią, odnawialną kadencję, zgodnie z systemem rotacji oraz za zgodą Parlamentu Europejskiego, a nie jak dotąd po konsultacji z PE (art. 285 akapit 2a nowy TFUE). System rotacji mia-

łaby ustanawiać Rada Europejska większością kwalifikowaną zgodnie z art. 244 TFUE (art. 286 ust. 2 akapit 1 TFUE) (Proposals 2023: 83-85). Obydwie zmiany wymagałyby jednak rewizji art. 285 TFUE (nowy akapit 2a) oraz art. 286 ust. 2 TFUE w ramach zwykłej procedury rewizyjnej.

### 1.3. Budżet roczny i wieloletni UE

Zarówno projekt traktatu rewizyjnego Parlamentu Europejskiego, jak i raport francusko-niemieckiej grupy roboczej zawierały propozycje dotyczące zmian w budżecie rocznym oraz w wieloletnich ramach finansowych UE (budżecie wieloletnim). Jeśli chodzi o budżet roczny, to zmiana odnosiła się do systemu zasobów własnych. Podczas gdy Parlament Europejski zgłosił, wspomniany wyżej postulat, aby PE oraz Rada UE, stanowiąca wzmocnioną większością kwalifikowaną w specjalnej procedurze ustawodawczej, wspólnie podejmowały decyzję o ustanawianiu środków wykonawczych dotyczących kategorii zasobów własnych, co wymagałoby zmiany art. 311 TFUE w drodze konferencji międzyrządowej (Proposals 2023: 94), to grupa robocza proponowała wprowadzenie nowych kategorii zasobów własnych na gruncie prawa wtórnego „w celu ograniczenia optymalizacji podatkowej, unikania opodatkowania i wyścigu w obniżaniu podatków w UE” (Report, 2023: 11). Co się tyczy wieloletniego budżetu, to zmiana miała dotyczyć procedury ustawodawczej, ram czasowych oraz możliwości zaciągania wspólnego długu. Parlament Europejski, jak wspomniano wyżej, domagał się dla siebie prawa do uchwalania, razem z Radą UE w ramach zwykłej procedury ustawodawczej, rozporządzenia określającego wieloletnie ramy finansowe (dotąd czyniła to jedynomyślnie Rada w specjalnej procedurze ustawodawczej i po uzyskaniu zgody PE) (Proposals 2023: 95). Również taka zmiana wymagałaby rewizji art. 312 ust. 1-2 TFUE w drodze konferencji międzyrządowej. Z kolei francusko-niemiecka grupa robocza była temu przeciwna, proponując utrzymanie *status quo*, w tym jedynomyślności w procedurze uchwalania wieloletnich ram finansowych oraz rozważenie możliwości podejmowania w przyszłości decyzji większością kwalifikowaną w tej procedurze, ale tylko w sprawie wydatków, co było bardzo korzystne zwłaszcza dla Niemiec jako największego płatnika netto w UE (Report, 2023: 11). Podczas gdy Parlament Europejski proponował, aby wieloletnie ramy finansowe – inaczej niż dotąd – były uchwalane na okres od 5 do 7 lat, to grupa robocza postulowała, aby mogły być one uchwalane na 5 lat w celu powiązania ich z cyklem instytucjonalnym w UE (okres wyborów do PE). Domagała się ona również zwiększenia wydatków „w następnym okresie budżetowym” zarówno w ujęciu nominalnym, jak i w stosunku do PKB UE. Grupa robocza nie

precyzowała jednak, do jakiego poziomu miałyby wzrosnąć obowiązujący dotąd pułap 1% DNB UE (Proposals 2023: 94; Report 2023: 11). Ponadto zgłosiła ona dość odważny, choć raczej taktyczny postulat, aby wprowadzić w UE przepisy umożliwiające zaciąganie wspólnego długu, co musiało dziwić zwłaszcza ze względu na dotychczasowy sprzeciw w tej sprawie, wyrażany przez kolejne rządy koalicyjne w Niemczech (Report 2023: 11)<sup>8</sup>. Obydwie modyfikacje wymagały rewizji TFUE w drodze konferencji międzyrządowej, przy czym zmiany w procedurze uchwalania wieloletniego budżetu oraz jego ram czasowych oznaczałyby rewizję art. 312 ust. 1-2 TFUE, zaś ustanowienie przepisów stwarzających możliwość zaciągania wspólnego długu musiałoby oznaczać wprowadzenie nowego artykułu do TFUE. Jedynie propozycja zwiększenia budżetu w następnej perspektywie finansowej w ujęciu nominalnym i w stosunku do PKB UE mogła zostać przeprowadzona na gruncie prawa wtórnego.

#### 1.4. Wzmocniona współpraca

Projekt traktatu rewizyjnego wprowadzał w dziedzinie wzmocnionej współpracy tylko jedną istotną zmianę. Dotyczyła ona kwestii uruchomienia mechanizmu wzmocnionej współpracy w WPZiB. Otóż upoważnienie takie miałyby być udzielane na mocy decyzji Rady UE stanowiącej większością kwalifikowaną, a nie jak dotąd jednomyślnie (art. 329 ust. 2 3 TFUE). Nie dotyczyło to jednak decyzji o uruchomieniu misji wojskowych z mandatem wykonawczym<sup>9</sup>, o których Rada winna decydować większością kwalifikowaną, ale za zgodą Parlamentu Europejskiego, stanowiącego bezwzględną większością głosów (Proposals 2023: 29, 96).

---

<sup>8</sup> Grupa robocza zaproponowała także wzrost wydatków budżetowych UE w następnych wieloletnich ramach finansowych zarówno w ujęciu nominalnym, jak również w stosunku do PKB (Report 2023: 11).

<sup>9</sup> Misje petersberskie dzielą się na cywilne i wojskowe. Misje i operacje cywilne mają głównie charakter doradczy i zajmują się przekazywaniem organom bezpieczeństwa lub wymiaru sprawiedliwości państw, do których są wysyłane, europejskich doświadczeń oraz standardów. Natomiast misje i operacje wojskowe dzielą się na misje z mandatem wykonawczym i niewykonawczym. Przykładami realizacji mandatu wykonawczego są: wspieranie sił zbrojnych państwa objętego kryzysem w utrzymaniu bezpieczeństwa, neutralizacja sieci przemytu i handlu ludźmi, ratowanie ludzi na morzu, zwalczanie piractwa, ochrona statków handlowych. Przykładami realizacji mandatu niewykonawczego są: operacje szkoleniowe (np. szkolenie sił zbrojnych i bezpieczeństwa), wspieranie stabilizacji w państwie pokryzysowym, ochrona osób cywilnych, w tym uchodźców, zabezpieczanie pomocy humanitarnej, ochrona pracowników misji ONZ, UE lub innych organizacji międzynarodowych.

W przeciwieństwie do Parlamentu Europejskiego, francusko-niemiecka grupa robocza w swoim raporcie zaproponowała wykorzystanie w procesie integracji europejskiej znacznie szerszego instrumentarium zróżnicowanej integracji (*differentiated integration*) w celu ustanowienia w UE „kręgów koncentrycznych”. Instrumentami zróżnicowanej integracji poza wzmocnioną współpracą miały być klauzule *opt-in* i *opt-out* oraz stała współpraca strukturalna. Warunki zróżnicowanej integracji zasadniczo nie uległyby zmianie. Nadal obowiązywałyby w niej bowiem dotychczasowe zasady elastyczności: (1) poszanowanie *acquis communautaire* oraz integralności polityk i instrumentów prawnych UE; (2) korzystanie z instrumentów zróżnicowanej integracji winno się odbywać w ramach systemu instytucjonalnego UE, a nie poza UE; (3) otwarcie zróżnicowanej integracji dla wszystkich państw członkowskich UE, także wtedy gdyby chciały one przystąpić do niej w okresie późniejszym; (4) przestrzeganie zasady dzielenia się uprawnieniami decyzyjnymi oraz kosztami i korzyściami, co oznaczało, że tylko państwa uczestniczące w zróżnicowanej integracji mogły mieć odpowiednie uprawnienia decyzyjne (np. w Radzie UE) oraz dostęp do środków finansowych pochodzących z odrębnych budżetów lub linii budżetowych UE; (5) stworzenie prawnych gwarancji, że gdyby państwo członkowskie UE, biorące udział w zróżnicowanej integracji, nagle przestało popierać jej cele, to nie powinno ono przeszkadzać w realizacji tychże celów pozostałym państwom uczestniczącym i ograniczać ich możliwości działania. Dlatego należałoby stworzyć mechanizm prawny, za pomocą którego takie państwo mogłoby zostać wykluczone ze zróżnicowanej integracji, zachowując jednak członkostwo w UE (Report 2023: 11, 45-46).

Z drugiej strony francusko-niemiecka grupa robocza proponowała po raz pierwszy wykorzystanie zróżnicowanej integracji do rewizji traktatów. Państwom niezainteresowanym rewizją traktatów winno się zaproponować stosowany dotąd w praktyce integracyjnej zamiennik w postaci klauzuli *opt-out* w art. 48 TUE, ale bez możliwości ustanowienia wyłączeń w istniejącym *acquis communautaire* oraz pozostałych ogólnych zasadach prawa i aksjologii UE (Report 2023: 11, 45-46). Przyznanie takiej klauzuli *opt-out* powinno być jednak dozwolone tylko wtedy, gdyby traktat stanowiący lub rewizyjny prowadził do głębszej integracji albo przez dodanie UE nowych kompetencji, albo przez dalsze rozszerzenie zakresu stosowania większości kwalifikowanej (np. wprowadzenie jej jako zasady do WPBiO). W przyszłości wprowadzenie waluty euro w państwach przystępujących do UE powinno być postrzegane jako część niepodlegających negocjacom elementów uczestnictwa w integracji europejskiej. Bardziej praktyczne mogłoby być „zwolnienie państw członkowskich z udziału w nowych obszarach kompetencji UE, jeśli perspektywa

wykorzystania wzmocnionej współpracy” (art. 20 ust. 1-4 TUE) „nie byłyby wystarczająca. Tym, którzy odrzucą rozszerzenie głosowania większością kwalifikowaną we wzmocnionej współpracy, można by zaproponować wyłączenie z danych obszarów polityki. W odniesieniu do kwestii budżetowych powinna istnieć możliwość budowania zdolności fiskalnej poprzez wzmocnioną współpracę, albo poprzez opracowanie nowych zasobów własnych, budżetów/funduszy opartych na wkładach państw członkowskich i/lub zdolności zaciągania pożyczek” (Report 2023: 46).

W ślad za tym francusko-niemiecka grupa robocza proponowała, aby w przyszłości UE opierała się na czterech „wymiarach integracji”, zwanych kręgami koncentrycznymi, przy czym dwa pierwsze kręgi byłyby „wymiarami wewnętrznymi”, zaś dwa kolejne „wymiarami zewnętrznymi” (Report 2023: 12, 48). Pierwszy krąg tworzyłaby strefa euro oraz „koalicja chętnych” państw członkowskich UE, czyli krajów, które zdecydowałyby się np. na ściślejszą współpracę ze strefą euro<sup>10</sup>. Drugim kręgiem byłaby UE złożona ze wszystkich państw członkowskich, związanych tymi samymi celami integracyjnymi i tą samą aksjologią (Report 2023: 12, 47). Trzeci krąg stanowiłyby państwa członkowskie Europejskiego Obszaru Gospodarczego oraz Szwajcaria i Wielka Brytania jako członkowie stowarzyszeni. Nie podlegaliby oni zasadzie „coraz ściślejszej Unii”, nie byłiby zaangażowani w głębszą integrację w innych obszarach polityki, takich jak wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne czy obywatelstwo. Członkowie stowarzyszeni instytucjonalnie z UE nie byłiby jednak reprezentowani ani w Parlamencie Europejskim, ani w Komisji Europejskiej. Mieliby jednak prawo do zabierania głosu w Radzie UE, choć bez prawa głosowania. Mogliby skorzystać z oferty członkostwa w niektórych agencjach UE. Podlegaliby jurysdykcji TSUE, wpłacaliby składki do budżetu ogólnego UE, choć nieco niższe niż składki państw członkowskich (np. składki na pokrycie wspólnych kosztów instytucjonalnych). Nie mieliby jednak dostępu do Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych UE (np. Funduszu Spójności i funduszy rolnych) (Report 2023: 12, 47). Do czwartego kręgu należałyby państwa, które niedawno utworzyły Europejską Wspólnotę Polityczną<sup>11</sup>, opierającą się na

<sup>10</sup> Taka „ściślejsza współpraca” lub inaczej „bliska współpraca” (klauszula *opt-in*) ze strefą euro już jest możliwa w ramach Unii Bankowej (Węc, 2023: 119).

<sup>11</sup> Europejska Wspólnota Polityczna (*European Political Community*) to organizacja międzynarodowa *sui generis* powołana do życia 6 października 2022 r. w Pradze z inicjatywy prezydenta Francji Emmanuela Macrona, który zgłosił tę propozycję 9 maja 2022 r. na zakończenie Konferencji w sprawie przyszłości Europy. Główną przyczyną utworzenia tej organizacji była agresja Rosji na Ukrainę. W skład organizacji wchodzi obecnie 47 państw, w tym wszystkie państwa członkowskie UE oraz 20 innych krajów europejskich i azjatyckich (Albania, Andora,



geopolitycznej współpracy UE z 20 innymi państwami Europy i Azji na bazie traktatów bilateralnych (Report 2023: 12, 47). Jej uczestnicy nie byłoby związani *acquis communautaire* i aksjologią UE, ale nie mieliby też dostępu do rynku wewnętrznego UE. Zamiast tego nacisk zostałby położony na konwergencję geopolityczną oraz współpracę w polityce bezpieczeństwa, polityce energetycznej lub polityce środowiskowej i klimatycznej. Europejska Wspólnota Polityczna musiałaby zostać przekształcona z obecnie luźnej formy współpracy w strukturę o silniejszych powiązaniach instytucjonalnych, tak, aby Komisja Europejska mogła w niej przyjąć większą rolę koordynacyjną. Stosunki gospodarcze między państwami należącymi do Europejskiej Wspólnoty Politycznej mogłyby zostać ustrukturyzowane za pomocą umów o wolnym handlu, a w niektórych obszarach takich jak: polityka energetyczna czy polityka obronna – za pomocą innych umów międzynarodowych. Klamrą spinającą UE oraz Europejską Wspólnotę Polityczną winno być członkostwo w Radzie Europy i podpisanie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (Report 2023: 12, 47-48). W skład trzeciego i czwartego kręgu koncentrycznego wchodziłyby państwa, które z własnej woli politycznej albo wystąpiły z UE, albo od początku nie miały zamiaru do niej przystąpić, przy czym największe korzyści z tej współpracy mieliby pełnoprawni członkowie UE. Należy podkreślić, że ustanowienie trzech pierwszych kręgów koncentrycznych wymagałoby rewizji traktatów UE w drodze konferencji międzypaństwowej.

### 1.5. Procedury rewizji traktatów

Zarówno Parlament Europejski, jak i francusko-niemiecka grupa robocza zaproponowały wprowadzenie bardzo radykalnych zmian w zwykłej procedurze rewizji traktatów. W mojej ocenie była to druga z najbardziej radykalnych propozycji obu analizowanych podmiotów, obok rezygnacji z jednomyślności we wszystkich politykach (PE) lub we wszystkich politykach z wyjątkiem WPBiO (grupa robocza). Wszystkie zmiany w procedurze rewizji traktatów proponowane przez Parlament Europejski oraz większość zmian postulo-

---

Armenia, Azerbejdżan, Bośnia i Hercegowina, Gruzja, Islandia, Kosowo, Liechtenstein, Mołdawia, Monako, Czarnogóra, Macedonia Północna, Norwegia, San Marino, Serbia, Szwajcaria, Turcja, Ukraina i Wielka Brytania). Pierwsze posiedzenie przedstawicieli tej organizacji odbyło się 6 października 2022 r. w Pradze, drugie 1 czerwca 2023 r. w Kiszyniowie, trzecie 5 października 2023 r. w Grenadzie, zaś czwarte 18 lipca 2024 r. w pałacu Blenheim k/Oxfordu. Z grona członków organizacji celowo wykluczono Rosję i Białoruś. Celem organizacji jest koordynacja współpracy w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa w Europie. Nie posiada ona własnych organów, budżetu i personelu (Szymanek 2023: 1-4).

wanych przez francusko-niemiecką grupę roboczą wymagały zmiany TUE, w szczególności art. 48 ust. 4-5 i 7 TUE oraz art. 54 ust. 2 TUE (Parlament Europejski) lub zawarcia dodatkowych protokołów do TUE (grupa robocza).

Parlament Europejski domagał się trzech istotnych zmian w zwykłej procedurze rewizji traktatów. Pierwszą z nich – i zarazem najbardziej radykalną – była propozycja rezygnacji z jednomyślnej ratyfikacji traktatów przez państwa członkowskie i zastąpienia jej wzmocnioną większością kwalifikowaną 4/5 państw członkowskich (art. 54 ust. 2 TUE). Rezygnacja z jednomyślnej ratyfikacji traktatów oznaczałaby bowiem znaczące osłabienie dotychczasowej zasady powierzenia, zgodnie z którą „władcami traktatów” są państwa członkowskie i tylko one mogą nadawać UE nowe kompetencje w ramach jednomyślnej ratyfikacji traktatów założycielskich i rewizyjnych. Druga zmiana miała polegać na tym, że gdy dany traktat po upływie 2 lat od jego podpisania byłby ratyfikowany przez mniej niż 4/5 państw członkowskich, to wówczas o dalszym losie reformy traktatowej winna zdecydować Rada Europejska (art. 48 ust. 5 TUE). Trzecia zmiana sprowadzała się do tego, że Parlament winien uzyskać w zwykłej procedurze rewizji traktatów prawo do wyrażania zgody „na wprowadzenie zmian do traktatów, jeżeli zagłosuje za tym większość członków wchodzących w jego skład” (art. 48 ust. 4 akapit 1a nowy) (Proposals 2023: 32-34). Jednocześnie Parlament Europejski proponował ustanowienie jednej istotnej zmiany w uproszczonej procedurze rewizji TUE i TFUE. Miała ona polegać na rezygnacji z jednomyślności na rzecz większości kwalifikowanej przy podejmowaniu przez Radę Europejską decyzji o zmianie głosowania jednomyślnego na głosowanie większością kwalifikowaną oraz specjalnej procedury ustawodawczej na zwykłą procedurę ustawodawczą (procedura *passerelle*) (art. 48 ust. 7 TUE).

Francusko-niemiecka grupa robocza nie proponowała wprawdzie rezygnacji z jednomyślnej ratyfikacji traktatów założycielskich i rewizyjnych, ale i tak postulowała dość kontrowersyjne, choć znane z dotychczasowej praktyki integracyjnej rozwiązanie, a mianowicie, aby wobec państw członkowskich niezainteresowanych rewizją traktatów stosować klauzule *opt-out*, ale z poszanowaniem dorobku prawnego oraz podstawowych ogólnych zasad prawa i aksjologii UE (Report 2023: 11). Wskazywała ona ponadto na sześć wariantów rewizji traktatów. Były to: (1) zwykła procedura rewizji (konwent i konferencja międzyrządowa – art. 48 ust. 2-5 TUE); (2) uproszczona procedura rewizji („mała” konferencja międzyrządowa – art. 48 ust. 6 TUE); (3) rewizja w ramach traktatów akcesyjnych (art. 49 TUE); (4) zmiany traktatowe w ramach „traktatu ramowego w sprawie rozszerzenia i reformy” UE, sporządzonego przez rządy państw członkowskich bez udziału konwentu, a zawierającego „wszystkie poprawki niezbędne do przyszłego funkcjonowania UE, niezależnie od traktatów

akcesyjnych”; (5) zmiany traktatowe w ramach „traktatu ramowego” z udziałem konwentu; (6) w przypadku zablokowania którejkolwiek ze zmian wskazanych w punktach 1-5, należałoby zawrzeć „dodatkowy traktat reformujący między państwami członkowskimi, które chcą się reformować” (Report 2023: 11). Warto zauważyć, że o ile warianty 1-3 opierały się na obowiązujących dotąd przepisach art. 48 i 49 TUE, o tyle opcje 4-6 były zupełnie nowe, przy czym wariant 6 dopuszczał rewizję traktatów przez wybrane państwa członkowskie w ramach metody zróżnicowanej integracji<sup>12</sup>.

## *2. Postulaty zmian ustrojowych zgłoszone wyłącznie przez Parlament Europejski*

### *2.1. Cele integracyjne UE*

Projekt traktatu rewizyjnego Parlamentu Europejskiego przewidywał także rozszerzenie katalogu celów integracyjnych UE. Pierwszym z nich miało być wzmocnienie wspólnej polityki ochrony granic zewnętrznych Unii. Ponieważ, jak wspomniano niżej, polityka ochrony granic zewnętrznych jako część przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości UE została włączona do kompetencji dzielonych między UE a państwa członkowskie, to w art. 77 ust. 2 TFUE wprowadzono poprawkę, zgodnie z którą Parlament Europejski i Rada UE mogły, zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, przyjmować wszelkie środki niezbędne i proporcjonalne, służące „zapewnieniu skutecznego monitorowania, zabezpieczenia i efektywnej kontroli zewnętrznych granic Unii, jak również zapewnieniu skutecznych powrotów osób, które nie mają prawa pozostać na terytorium Unii” (art. 77 ust. 2 lit d a nowa TFUE) (Proposals 2023: 9, 45). Drugi cel przewidywał działania UE na rzecz ograniczenia globalnego ocieplenia oraz wzmocnienia ochrony różnorodności biologicznej zgodnie z porozumieniami międzynarodowymi. Ponieważ zawieranie umów międzynarodowych dotyczących „światowych negocjacji w sprawie zmiany klimatu”, jak wspomniano o niżej, zostało włączone do wyłącznych kompetencji UE, to do TFUE dodano także nowy artykuł 191a, zgodnie z którym Unia winna podejmować „starania na rzecz ograniczenia globalnego wzrostu temperatury” i dążyć „do zrównoważenia emisji i pochłaniania gazów cieplarnianych w całej Unii, aby osiągnąć ujemny bilans emisji” (art. 191 a nowy TFUE) (Proposals 2023: 9,-10, 66). Trzecim celem UE miała być ochrona oraz wspieranie dostępu do bezpłatnej i powszechnej edukacji szkolnej, instytucjonalnej i indy-

<sup>12</sup> Szerzej na ten temat por. punkt 1.4.

widualnej wolności akademickiej, a także praw człowieka zgodnie z definicją zawartą w Karcie Praw Podstawowych UE. Ponieważ edukacja szkolna w wymiarze transgranicznym została włączona do kompetencji dzielonych między UE a państwa członkowskie, to w art. 165 ust. 2 oraz art. 166 ust. 2 TFUE wprowadzono trzy poprawki. Pierwsza z nich stanowiła, że działania UE winny zmierzać „do wypracowywania wspólnych celów i norm edukacji propagującej wartości demokratyczne i praworządność oraz umiejętności cyfrowe i wiedzę ekonomiczną” (art. 165 ust. 2 tiret 1 nowy TFUE) (Proposals 2023: 60-61). Druga poprawka wzywała do promowania przez UE „spójności między systemami edukacji, przy jednoczesnym zagwarantowaniu zachowania tradycji kulturowych i różnorodności regionalnej” (art. 165 ust. 2 tiret 3 TFUE) (Proposals 2023: 61). Natomiast trzecia poprawka postulowała m.in. opracowanie przez UE wspólnych norm w zakresie szkolenia zawodowego (art. 166 ust. 2, tiret 2 TFUE) (Proposals 2023: 61). Co się tyczy wolności akademickiej, to do art. 179 ust. 1 TFUE dodano poprawkę stanowiącą, że UE ma na celu „poszanowanie i propagowanie wolności akademickiej, swobody prowadzenia badań naukowych i nauczania” (art. 179 ust. 1 TFUE) (Proposals 2023: 10-11, 64-65). Ostatnim i zarazem czwartym nowym celem UE winno być wspieranie „równouprawnienia płci”, które zostało wprowadzone w miejsce dotychczasowego celu, jakim było poszanowanie „równości kobiet i mężczyzn” (Proposals 2023: 10). Należy podkreślić, że każda z zaproponowanych zmian wymagała rewizji traktatów w drodze konferencji międzyrządowej, w szczególności art. 3 ust. 3-5 TUE, art. 77 ust. 2 TFUE, art. 165 ust. 2 TFUE, art. 166 ust. 2 TFUE, art. 179 ust. 1 TFUE tudzież wprowadzenia nowego artykułu art. 191a TFUE.

## 2.2. Zasady demokratyczne UE

Parlament Europejski w swoim projekcie traktatu rewizyjnego przewidywał także wzmocnienie demokracji przedstawicielskiej w UE poprzez (1) wprowadzenie „instrumentów umożliwiających obywatelom korzystanie” z prawa do udziału w „życiu demokratycznym” (art. 10 ust. 3 TUE); (2) wyposażenie europejskich partii politycznych w prawo do promowania, wspierania i finansowania działań zmierzających do „kształtowania europejskiej świadomości politycznej i wyrażania woli obywateli” (art. 10 ust. 4 TUE), a także (3) zapowiedź, że wszelkie inicjatywy „w obszarach polityki społecznej, polityki zatrudnienia i polityki gospodarczej” będą przygotowywane w konsultacji z partnerami społecznymi (art. 10 ust. 4a – nowy TUE) (Proposals 2023: 12-13). Projekt przewidywał również zmiany w procedurze uchwalania inicjatywy obywatelskiej, stanowiąc, że odtąd nie tylko Komisja Europejska, ale

również Parlament Europejski mógłby proponować projekt aktu prawnego na podstawie tejże inicjatywy (art. 11 ust. 4 akapit 1a – nowy TUE). Ponadto projekt traktatu rewizyjnego nadawał Parlamentowi Europejskiemu i Radzie UE prawo do uchwalania – w ramach zwykłej procedury ustawodawczej – przepisów stanowiących „gwarancję ich procesu decyzyjnego i przestrzegania zasad określonych” w art. 10 i 11 TUE (Proposals 2023: 14).

Warto w tym miejscu zaznaczyć, że raport Komisji Spraw Konstytucyjnych Parlamentu Europejskiego z 7 listopada 2023 r. szedł jeszcze dalej w kierunku wzmocnienia demokracji przedstawicielskiej. Oprócz wspomnianych wyżej propozycji zakładał on bowiem ustanowienie instytucji referendum europejskiego. Raport przewidywał, że Parlament Europejski mógłby, bezwzględną większością głosów, przedkładać Radzie Europejskiej wniosek o zorganizowanie referendum europejskiego, zgodny z wartościami UE skodyfikowanymi w art. 2 TUE. Jeżeli Rada Europejska przyjąłaby zwykłą większością głosów propozycję Parlamentu w sprawie przeprowadzenia referendum, to wówczas Komisja Europejska organizowałaby takie referendum. Wszelako każde referendum europejskie musiałyby zostać przeprowadzane „tego samego dnia w całej Unii Europejskiej” i byłoby wiążące, jeżeli „większość głosujących na szczeblu UE oraz na szczeblu krajowym w większości państw członkowskich” zagłosowałaby na „tak” (Committee on Constitutional Affairs 2023: 16-17). Należy podkreślić, że zmiany zaproponowane zarówno w projekcie traktatu rewizyjnego, jak i w raporcie Komisji Spraw Konstytucyjnych wymagały rewizji art. 10 ust. 3-4 TUE oraz art. 11 ust. 4 TUE w drodze konferencji międzyrządowej.

### 2.3. Podział kompetencji między Unią a państwami członkowskimi

Projekt traktatu rewizyjnego Parlamentu Europejskiego przewidywał również dwie bardzo istotne zmiany w kategoriach podziału kompetencji między UE a państwami członkowskimi, ustanowionymi na mocy traktatu lizbońskiego. Rozszerzał on katalog kompetencji wyłącznych UE, włączając do niego prawo UE do zawierania umów międzynarodowych dotyczących „światowych negocjacji w sprawie zmiany klimatu” (Proposals 2023: 35)<sup>13</sup>. Ponadto projekt zakładał przeniesienie do kategorii kompetencji dzielonych między UE a pań-

---

<sup>13</sup> Raport Komisji Spraw Konstytucyjnych z 7 listopada 2023 r. szedł jeszcze dalej, ponieważ włączał do kategorii kompetencji wyłącznych UE polityki: ochrony środowiska (w tym politykę klimatyczną) oraz ochrony różnorodności biologicznej (Committee on Constitutional Affairs 2023: 42).

stwami członkowskimi aż siedmiu polityk, które dotąd należały do kompetencji wspierających, koordynujących i uzupełniających UE wobec działań państw członkowskich. Były to: (1) zdrowie publiczne, rozumiane jako ochrona i poprawa zdrowia ludzkiego, zwłaszcza w zakresie transgranicznych zagrożeń dla zdrowia, powszechnego i pełnego dostępu do usług zdrowotnych, praw seksualnych i reprodukcyjnych; (2) infrastruktura transgraniczna w transporcie, którą włączono do polityki transportowej należącej dotąd do kompetencji dzielonych; (3) polityka ochrony granic zewnętrznych UE jako część przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości; (4) wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa, w tym wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony UE; (5) ochrona ludności; (6) polityka przemysłowa, a także (7) edukacja w odniesieniu do kwestii transgranicznych, takich jak: wzajemne uznawanie stopni naukowych, ocen, umiejętności i kwalifikacji (Proposals 2023: 36-38)<sup>14</sup>. Wszystkie zaproponowane zmiany wymagały rewizji art. 3 ust. 2 TFUE oraz art. 4 ust. 2 TFUE w drodze konferencji międzyrządowej.

#### 2.4. Rola parlamentów narodowych w procesie legislacyjnym w UE

Autorzy projektu traktatu rewizyjnego Parlamentu Europejskiego postulowali rozszerzenie uprawnień parlamentów narodowych w procesie legislacyjnym w UE za pomocą trzech zmian traktatowych. Pierwsza z nich polegałaby na nowelizacji oraz włączeniu protokołu nr 2 w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności do TFUE. Protokół znalazłby się w nowym Rozdziale 2a w Części VI, Tytule I TFUE i byłby zatytułowany: *Stosowanie zasad pomocniczości i proporcjonalności* (art. 299a – 299j nowe TFUE) (Proposals 2023: 86-94). Druga zmiana sprowadzałaby się do rozszerzenia z 8 do 12 tygodni terminu na sporządzenie przez parlamenty narodowe lub każdą izbę parlamentu narodowego, uzasadnionych opinii na temat zgodności z zasadą pomocniczości projektów aktów prawnych Komisji Europejskiej, Parlamentu Europejskiego, Trybunału Sprawiedliwości, Europejskiego Banku Centralnego i Europejskiego Banku Inwestycyjnego (art. 299f nowy TFUE). Ponadto Komisja Europejska winna odpowiedzieć na takie opinie w ciągu 12 tygodni (art. 299f nowy TFUE) (Proposals 2023: 90). Trzecia zmiana wyrażałaby się w nadaniu parlamentom narodowym lub każdej izbie parlamentu narodowego prawa do zażądania od Parlamentu Europejskiego lub Komisji Europejskiej „przedłożenia wszelkich odpowiednich

<sup>14</sup> W ten sposób w kategorii kompetencji wspierających, koordynujących i uzupełniających pozostałyby jedynie: kultura, turystyka, kształcenie zawodowe, młodzież i sport oraz współpraca administracyjna.

wniosków w sprawach, co do których dany parlament lub dana izba uważa, że akt Unii jest niezbędny w celu wykonania traktatów”. W przypadku gdyby którakolwiek z tych instytucji nie przedłożyła wniosku w terminie 6 miesięcy, powinna ona poinformować „parlament narodowy, Komitet Regionów oraz w stosownych przypadkach Parlament Europejski o powodach, dla których tego nie uczyniła” (art. 299g nowy TFUE).

Projekt traktatu rewizyjnego nadawał również po raz pierwszy parlamentom regionalnym mającym kompetencje ustawodawcze, prawo do bezpośredniego współdziałania w procesie legislacyjnym w UE. Zgodnie z tą procedurą Komisja Europejska i Parlament Europejski, winny przekazywać parlamentom regionalnym „swoje projekty i swoje zmienione projekty aktów ustawodawczych równocześnie z ich przekazaniem prawodawcy Unii”. Natomiast Rada UE miała przekazywać tymże parlamentom projekty i zmienione projekty aktów ustawodawczych, pochodzące od grupy państw członkowskich, Trybunału Sprawiedliwości UE, Europejskiego Banku Centralnego lub Europejskiego Banku Inwestycyjnego. Ponadto Parlament Europejski i Rada UE zostały zobowiązane do przekazywania parlamentom regionalnym odpowiednio: uchwalonych już rezolucji ustawodawczych (PE) tudzież przyjętych stanowisk (RUE) (art. 299d nowy TFUE). Każdy parlament narodowy lub każda izba parlamentu narodowego zostały zobowiązane do włączania uzasadnionych opinii parlamentów regionalnych do swoich uzasadnionych opinii na temat zgodności z zasadą pomocniczości projektów aktów prawnych, jeżeli dany projekt aktu prawnego mógłby mieć wpływ na ich wyłączne kompetencje regionalne<sup>15</sup>. Komisja Europejska powinna odpowiedzieć na takie opinie w ciągu 12 tygodni (art. 299f nowy TFUE). Winna ona również uwzględniać uzasadnione opinie otrzymane od parlamentów regionalnych w rocznych sprawozdaniach dotyczących zasady pomocniczości i proporcjonalności (art. 299f nowy TFUE). Ponadto Komisja Europejska miałaby przedkładać parlamentom regionalnym sprawozdanie w sprawie stosowania artykułu 5 TUE (art. 299j nowy TFUE) (Proposals 2023: 88, 90, 94)<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> Dotychczas parlamenty narodowe lub każda izba parlamentu narodowego miały obowiązek konsultowania się z parlamentami regionalnymi o uprawnieniach ustawodawczych i regionalnych, posiadających uprawnienia ustawodawcze (art. 6 protokołu nr 2).

<sup>16</sup> W tym miejscu należy zauważyć, że w rezolucji Parlamentu Europejskiego z 22 listopada 2023 r. znalazła się również propozycja ustanowienia procedury zielonej kartki, w ramach której parlamenty narodowe i parlamenty regionalne, mające uprawnienia ustawodawcze, mogłyby występować z własną inicjatywą ustawodawczą, czyli zyskałyby wpływ na proces podejmowania decyzji w UE już na etapie prac przygotowawczych w Komisji Europejskiej (Proposals 2023: 3-4).

## 2.5. Procedura akcesji nowych państw do Unii

W projekcie traktatu rewizyjnego Parlamentu Europejskiego znalazła się, wymagająca rewizji art. 49 TUE w drodze konferencji międzyrządowej, propozycja wzmocnienia ochrony wartości UE, skodyfikowanych w art. 2 TUE. W związku z tym do treści art. 49 TUE dodano *passus*, stanowiący, że po przystąpieniu do UE „państwa członkowskie nadal muszą przestrzegać wartości, o których mowa w artykule 2”. Ponadto projekt traktatu rewizyjnego utrzymywał w procedurze akcesji nowych państw do UE wymóg ratyfikacji traktatów akcesyjnych przez wszystkie państwa członkowskie w trybie jednomyślnym zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi (Proposals 2023: 33).

## 2.6. Działania i polityki zewnętrzne

Parlament Europejski w swoim projekcie traktatu rewizyjnego przewidywał także istotne zmiany w działaniach i politykach zewnętrznych UE. Pierwsza zmiana, która miałaby być wprowadzona do art. 21 ust. 2 TUE, polegała na rozszerzeniu katalogu celów w działaniach zewnętrznych, przy czym nowym celem winna być autonomia strategiczna UE (art. 21 ust. TUE) (Proposals 2023: 24). Druga zmiana dotyczyła klauzuli solidarności, która odnosi się do wszystkich działań zewnętrznych UE. Projekt traktatu rewizyjnego PE przewidywał wprowadzenie do art. 222 TFUE procedury ogłaszania przez Komisję Europejską sytuacji nadzwyczajnej w UE. Zgodnie z tą procedurą, w razie powstania sytuacji nadzwyczajnej, mającej negatywny wpływ na UE lub na co najmniej jedno państwo członkowskie, Parlament Europejski i Rada UE winny podjąć decyzję, na mocy której Komisja Europejska uzyskaby nadzwyczajne kompetencje, w tym uprawnienia umożliwiające jej uruchomienie wszystkich niezbędnych instrumentów. Decyzja taka winna zostać podjęta bezwzględną większością głosów Parlamentu Europejskiego oraz kwalifikowaną większością głosów Rady UE, ale na wniosek Parlamentu lub Komisji. Decyzja ta winna przyznawać Komisji nie tylko nadzwyczajne uprawnienia, ale także określać ich zakres, szczegółowe zasady zarządzania oraz okres, w którym mają być stosowane, przy czym Parlament lub Rada UE, stanowiąc zwykłą większością głosów, mogłyby „w każdym momencie uchylić taką decyzję, wprowadzić do niej zmiany lub ją przedłużyć (art. 222 ust. 1 nowy TFUE)” (Proposals 2023: 75-76). Należy podkreślić, że obydwie zmiany wymagały rewizji odpowiednio: art. 21 ust. 2 TUE oraz art. 222 TFUE w drodze konferencji międzyrządowej.

Projekt traktatu rewizyjnego PE przewidywał również wprowadzenie czterech istotnych zmian we wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE.



Po pierwsze, za określanie i realizację tej polityki winny wprowadzić nadal odpowiadać Rada Europejska i Rada UE, ale miały one podejmować swoje decyzje nie jednomyślnie, jak dotąd, lecz kwalifikowaną większością głosów i po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego (art. 24 ust. 1 akapit 2 TUE). Po drugie, wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa winni realizować sekretarz Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa oraz państwa członkowskie (art. 24 ust. 1 akapit 2 TUE). Po trzecie, przy podejmowaniu przez Radę UE decyzji w sprawie nałożenia sankcji na państwo trzecie lub inną organizację międzynarodową miała obowiązywać większość kwalifikowana, a nie jak dotąd, jednomyślność (art. 29 TUE). Po czwarte, zniesiony miałby zostać mechanizm konstruktywnego wstrzymania się od głosu, zaś w jego miejsce zostałaby wprowadzona klauzula bezpieczeństwa. Klauzula ta stanowiła, że „z istotnych względów polityki krajowej”, dane państwo członkowskie, które nie zgadza się na podjęcie decyzji przez Radę Unii Europejskiej większością kwalifikowaną, może wnieść o przedłożenie danej sprawy Radzie Europejskiej, stanowiącej również większością kwalifikowaną (art. 31 ust. 1-2 TUE)<sup>17</sup>. O ile zmiany trybu podejmowania decyzji Rady Europejskiej i Rady UE dotyczących określania i realizacji zadań i celów WPZiB oraz nakładania sankcji na państwo trzecie lub inną organizację międzynarodową wymagały rewizji art. 24 ust. 1 akapit 2 TUE oraz art. 29 i art. 31 ust. 1 akapit 1 TUE w ramach procedury *passerelle*, o tyle nowe uprawnienia Parlamentu Europejskiego i wprowadzenie urzędu sekretarza Unii w miejsce wysokiego przedstawiciela Unii mogły zostać przeprowadzone w drodze zmiany art. 24 ust. 1 TUE oraz wymagały zwołania konferencji międzyrządowej.

Projekt traktatu rewizyjnego Parlamentu Europejskiego przewidywał również wprowadzenie aż ośmiu istotnych zmian we wspólnej polityce bezpieczeństwa i obrony UE. Pierwsza z nich – i chyba najważniejsza – zakładała ustanowienie Unii Obronnej, posiadającej zdolności cywilne i wojskowe. W ten sposób projekt sankcjonował trwającą już od 2016 r. reformę WPBiO oraz proces konstytuowania w jej ramach Unii Obronnej. Ta nowa struktura winna się składać z jednostek wojskowych, w tym sił szybkiego reagowania, działających pod wspólnym stałym dowództwem operacyjnym UE, którego Unia przecież dotąd nie posiadała i korzystała z narodowych dowództw operacyjnych. Niezależnie od tego państwa członkowskie UE, w tym także kraje posiadające siły wielonarodowe jako pozostałość po Unii Zachodnioeuropejskiej, mogły „dostarczać dodatkowe zdolności” do dyspozycji Unii Obronnej (art. 42 ust. 3 TUE). Druga zmiana miała polegać na zastąpieniu głosowania jednomyślnie-

<sup>17</sup> Dotychczas w ramach klauzul bezpieczeństwa Rada Europejska stanowiła jednomyślnie.

go przez głosowanie większością kwalifikowaną przy podejmowaniu decyzji przez Radę UE we wspólnej polityce bezpieczeństwa i obrony, w tym decyzji o rozpoczęciu misji petersberskich. Decyzje Rady UE winny być uchwalane na wniosek sekretarza Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa lub z inicjatywy państwa członkowskiego, ale – i to było *novum* – po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, stanowiącego bezwzględną większością głosów (art. 42 ust. 4 TUE). Trzecia zmiana przewidywała utworzenie 5 nowych zadań i misji petersberskich, które miały się zajmować zwalczaniem odpowiednio: zagrożeń hybrydowych i wojny hybrydowej, szantażu energetycznego, zagrożeń cyfrowych (cyberbezpieczeństwo), kampanii dezinformacyjnych oraz wymuszeń gospodarczych ze strony państw trzecich (art. 43 ust. 1 TUE)<sup>18</sup>. Czwarta zmiana zakładała wzmocnienie klauzuli sojuszniczej UE. Odtąd za wspólną obronę przed napaścią zbrojną z zewnątrz odpowiadałyby nie tylko państwa członkowskie UE, jak dotychczas, ale również nowo utworzona Unia Obronna, zaś „napaść zbrojna na jedno państwo” miała być traktowana „jak napaść na wszystkie Państwa Członkowskie” (art. 42 ust. 7 TUE). Piąta zmiana polegałaby na ustanowieniu we wspólnej polityce bezpieczeństwa i obrony UE nowego budżetu, z którego winny być finansowane wszystkie działania operacyjne oraz „zamówienia na uzbrojenie i jego rozwój”. Kontrolę nad tym budżetem miał sprawować Parlament Europejski, zaś decyzje Rady UE i Parlamentu w sprawie źródeł finansowania i wydatków z tegoż budżetu powinny być podejmowane w ramach zwykłej procedury ustawodawczej (art. 42 ust. 1 i 3 TUE). Szósta zmiana przewidywała rozszerzenie uprawnień Europejskiej Agencji Obrony (EAO), która, poza dotychczasowymi obowiązkami, winna udzielać zamówień publicznych w drodze przetargu „na uzbrojenie dla Unii Obronnej i w imieniu Unii oraz jej państw Członkowskich” (art. 45 ust. 1 TUE), a także wprowadzać „wszelkie użyteczne środki” wzmacniające bazę przemysłową i technologiczną sektora obrony (art. 42 ust. 3 TUE). Siódma zmiana zakładała rozszerzenie zakresu stosowania większości kwalifikowanej na wszystkie aspekty stałej współpracy strukturalnej (art. 46 ust. 6 TUE). Ósma zmiana miała polegać na

---

<sup>18</sup> Aż do wejścia w życie traktatu lizbońskiego 1 grudnia 2009 r. istniały trzy rodzaje misji petersberskich: misje humanitarne i ratunkowe, misje utrzymania pokoju oraz misje zbrojne służące zarządzaniu kryzysowemu, w tym przywracaniu pokoju. Traktat lizboński rozszerzył katalog misji petersberskich z trzech do sześciu oraz włączył do misji służących utrzymaniu pokoju zadania zapobiegania konfliktom. W ten sposób od wejścia w życie traktatu lizbońskiego istniało sześć rodzajów misji petersberskich: misje humanitarne i ratunkowe; misje zapobiegania konfliktom i utrzymania pokoju; misje zbrojne służące zarządzaniu kryzysowemu, w tym przywracaniu pokoju; wspólne działania rozbrojeniowe; misje wojskowego doradztwa i wsparcia oraz misje stabilizacyjne po zakończeniu konfliktów.

rezygnacji ze specjalnej procedury ustawodawczej na rzecz zwykłej procedury ustawodawczej przy podejmowaniu przez Parlament Europejski i Radę UE decyzji określającej statut, siedzibę i zasady funkcjonowania EAO (art. 45 ust. 2 TUE). Każda z wymienionych wyżej zmian wymagała jednak rewizji TUE w drodze konferencji międzyrządowej, w szczególności rewizji art. 42 ust. 1 i 3 TUE (nowy budżet, Unia Obronna), art. 42 ust. 4 TUE (system podejmowania decyzji przez Radę UE), art. 42 ust. 7 TUE (klauzula sojusznicza) oraz art. 43 ust. 1 TUE (misje petersberskie), art. 45 ust. 1 (zamówienia zbrojeniowe), art. 45 ust. 2 TUE (statut, siedziba i zasady funkcjonowania EAO) oraz art. 46 ust. 6 TUE (stała współpraca strukturalna) (Proposals 2023: 28-31).

### 2.7. Działania i polityki wewnętrzne Unii

W projekcie traktatu rewizyjnego Parlamentu Europejskiego znalazły się również propozycje wprowadzenia istotnych zmian w działaniach i politykach wewnętrznych UE. Dotyczyły one m.in. obywatelstwa UE, polityki energetycznej, polityki imigracyjnej, polityki wizowej, polityki azyłowej, współpracy sądowej w sprawach karnych, polityki zatrudnienia oraz ochrony zdrowia. Najważniejszą z zaproponowanych zmian była jednak zapowiedź utworzenia zrębów Unii Energetycznej, rozumianej jako system oparty „na efektywności energetycznej i odnawialnych źródłach energii”, a także wprowadzenia do katalogu celów „wspólnej polityki energetycznej”<sup>19</sup> trzech nowych obowiązków: (1) zapewnienia „przystępności cenowej dostaw energii” dla każdego państwa członkowskiego UE; (2) zobowiązania do ustanowienia wzajemnych połączeń między sieciami energetycznymi tychże państw oraz (3) zaprojektowania „całego systemu energetycznego zgodnie z międzynarodowymi porozumieniami w sprawie łagodzenia zmiany klimatu” (art. 194 ust. 1 TFUE). Jednocześnie zapowiedziano pozbawienie państw członkowskich dotychczasowego prawa „wyboru między różnymi źródłami energii i ogólnej struktury jego zaopatrzenia w energię” (art. 194 ust. 2 TFUE) (Proposals 2023: 67-69).

Jeśli chodzi o obywatelstwo UE, to projekt Parlamentu Europejskiego zawierał postulat ustanowienia wspólnych minimalnych standardów dla obywateli państw trzecich (m.in. w celu zapobiegania nadużyciom), starających się o nabycie obywatelstwa UE. Parlament Europejski i Rada UE mogły „zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą przyjąć wspólne przepisy zapobiegające sprzedaży paszportów lub innym nadużyciom przy nabywaniu i utracie oby-

---

<sup>19</sup> Zmiana nazwy polityki energetycznej na wspólną politykę energetyczną symbolizowała zacieśnienie współpracy między państwami członkowskimi, ale nie oznaczała jej unifikacji.

watelstwa Unii przez obywateli państw trzecich, w celu zbliżenia warunków, na jakich to obywatelstwo może zostać nabyte” (art. 20 akapit 2a nowy TFUE) (Proposals 2023: 40-41).

Co się tyczy polityki imigracyjnej, polityki wizowej i polityki azyłowej, to projekt PE zawierał propozycję ustanowienia wspólnych minimalnych standardów dla długoterminowych wiz i zezwoleń na pobyt w UE. Parlament Europejski i Rada UE miały odtąd, zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, przyjmować wszelkie środki niezbędne i proporcjonalne, służące „zapewnieniu skutecznego monitorowania, zabezpieczenia i efektywnej kontroli zewnętrznych granic Unii, jak również zapewnieniu skutecznych powrotów osób, które nie mają prawa pozostawać na terytorium Unii” (art. 77 ust. 2 litera d (nowa) TFUE). Ponadto Parlament Europejski i Rada UE, zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, miały przyjmować minimalne warunki wjazdu, pobytu, jak również normy minimalne dotyczące procedur wydawania przez państwa członkowskie długoterminowych wiz i dokumentów pobytowych, w tym także do celów łączenia rodzin (art. 79 ust. 2 lit a TFUE). Jeżeli działanie Unii okazałoby się niezbędne do „ułatwienia wykonywania prawa”, o którym mowa w art. 20 ust. 2 litera a TFUE, a traktaty nie przewidywały w tym przypadku stosownych uprawnień do działania, to Parlament Europejski i Rada UE, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, a nie jak dotychczas Rada UE w ramach specjalnej procedury ustawodawczej, mogłyby przyjmować przepisy dotyczące paszportów, dowodów tożsamości, dokumentów pobytowych lub jakichkolwiek innych podobnych dokumentów (art. 77 ust. 3 TFUE). Projekt traktatu rewizyjnego Parlamentu Europejskiego rozszerzał także katalog celów polityki imigracyjnej. Obok, jak dotąd, skutecznego zarządzania przepływami migracyjnymi, sprawiedliwego traktowania obywateli państw trzecich przebywających legalnie w państwach członkowskich oraz zapobiegania i zwalczania nielegalnej imigracji i handlu ludźmi, winna ona także uwzględniać „stabilność gospodarczą i społeczną Państw Członkowskich oraz zapewniać, na każdym etapie, zdolności do zaspokojenia zapotrzebowania na siłę roboczą na jednolitym rynku” (art. 79 ust. 1 TFUE) (Proposals 2023: 45-46).

Jeśli chodzi o współpracę sądową w sprawach karnych, to projekt Parlamentu Europejskiego nadawał status traktatowy Prokuraturze Europejskiej ustanowionej 1 czerwca 2021 r. na mocy rozporządzenia Rady UE z 12 października 2017 r. (art. 86 ust. 1 TFUE) (Proposals 2023: 48). Do Prokuratury Europejskiej przystąpiły dotąd 22 państwa członkowskie UE w ramach procedury wzmocnionej współpracy (Rozporządzenie Rady (UE) 2017/1939, 2017:1-71). Co się tyczy polityki zatrudnienia, to projekt traktatu rewizyjnego PE stanowił, że wytyczne w polityce zatrudnienia, opracowywane co roku

przez Parlament Europejski i Radę UE dla państw członkowskich UE, winny odtąd uwzględniać wdrożenie zasad i praw zawartych w Europejskim Filarze Praw Socjalnych, proklamowanym przez Parlament, Radę i Komisję 17 listopada 2017 r. w Göteborgu (art. 148 ust. 2 TFUE) (Proposals 2023: 55). Ponadto projekt Parlamentu Europejskiego włączał Europejski Filar Praw Socjalnych do katalogu dokumentów zawierających wytyczne dla polityki zatrudnienia państw członkowskich UE<sup>20</sup>, których celem było: promowanie zatrudnienia; poprawa warunków życia i pracy umożliwiająca ich wyrównanie z jednoczesnym zachowaniem postępu społecznego; odpowiednia ochrona socjalna: dialog między partnerami społecznymi; rozwój zasobów ludzkich pozwalający podnosić i utrzymać poziom zatrudnienia, a także przeciwdziałanie wykluczeniu (art. 151 ust. 1 TFUE) (Proposals 2023: 56-57)<sup>21</sup>.

Jeśli chodzi o politykę ochrony zdrowia, która, jak wspomniano wyżej, została włączona do kategorii kompetencji dzielonych między UE a państwa członkowskie, to do art. 168 ust. 4 TFUE wprowadzono trzy poprawki. W ślad za tym Parlament Europejski i Rada UE, działając zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, winny odtąd przyjmować: (1) środki ustanawiające wspólne wskaźniki powszechnego i równego dostępu do przystępnych cenowo usług opieki zdrowotnej wysokiej jakości, w tym w zakresie zdrowia oraz praw seksualnych i reprodukcyjnych; (2) środki wczesnego powiadamiania i monitorowania poważnych transgranicznych zagrożeń zdrowia oraz zarządzania nimi, w szczególności w razie pandemii, przy czym państwa członkowskie utrzymałyby prawo do przyjmowania własnych wzmocnionych środków ochronnych, jeżeli byłyby one konieczne; (3) środki monitorowania i koordynowania dostępu do wspólnej diagnostyki, informacji i leczenia chorób zakaźnych i niezakaźnych, w tym chorób rzadkich (art. 168 ust. 4 lit. a-c nowe TFUE) (Proposals 2023: 62-63). Należy w tym miejscu podkreślić, że zmiany dotyczące obywatelstwa UE wymagały rewizji art. 20 w drodze konferencji międzyrządowej. Natomiast propozycje odnoszące się do polityki energetycznej, polityk: imigracyjnej, wizowej i azylowej, współpracy sądowej w sprawach karnych, polityki zatrudnienia oraz ochrony zdrowia wymaga-

---

<sup>20</sup> Dokumentami określającymi zasady polityki zatrudnienia w państwach członkowskich UE były dotąd: Europejska Karta Społeczna Rady Europy w wersji z 1996 r., Wspólnotowa Karta Socjalnych Praw Podstawowych Pracowników UE z 1989 r. oraz Karta Praw Podstawowych UE z 2007 r.

<sup>21</sup> Postanowienia szczegółowe dotyczące definicji i urzeczywistniania postępu społecznego oraz związku między podstawowymi prawami socjalnymi a innymi politykami UE były określone w protokole w sprawie postępu społecznego w UE załączonego do traktatów (art. 151 ust. 1a nowy TFUE) (Proposals 2023: 57).

ły nowelizacji odpowiednio: art. 77 ust. 2-3 TFUE, art. 79 ust. 1-2 TFUE, art. 86 ust. 1 TFUE, art. 148 ust. 2 TFUE, art. 151 ust. 1 TFUE, art. 168 ust. 4 TFUE, 194 ust. 1-2 TFUE – w drodze uproszczonej procedury rewizji Części III TFUE na podstawie art. 48 ust. 6 TUE.

### III. Ocena propozycji Parlamentu Europejskiego i francusko-niemieckiej grupy roboczej

Ogłoszenie raportu francusko-niemieckiej grupy roboczej, raportu Komisji Spraw Konstytucyjnych Parlamentu Europejskiego oraz projektu traktatu rewizyjnego wraz z towarzyszącą mu rezolucją, uchwalonych przez plenum Parlamentu Europejskiego, wzbudziło nie tylko konsternację, ale także wiele kontrowersji w państwach członkowskich UE z powodu zbyt daleko sięgających postulatów reformatorskich oraz powiązania ich z perspektywą rozszerzenia UE o 9 nowych państw członkowskich, w tym 6 krajów Bałkanów Zachodnich (Serbię, Macedonię Północną, Czarnogórę, Bośnię i Hercegowinę, Albanię i Kosowo) oraz 3 państwa Europy Wschodniej (Ukrainę, Mołdawię i Gruzję). W tym miejscu należy podkreślić, że kontrowersje wokół propozycji reform ustrojowych UE nie były nowe, ale miały już swoją historię sięgającą co najmniej czasów Konwentu w sprawie przyszłości Europy z lat 2002-2003 i konferencji międzyrządowej z lat 2003-2004 (Węc 2012: 337-542). Były one widoczne przede wszystkim w partiach politycznych, kręgach akademickich oraz społeczeństwach państw członkowskich UE. Kontrowersje te wynikały z rozbieżności poglądów na temat przyszłości Unii oraz docelowego modelu integracji europejskiej (*finalitépolitique*). Zwolennicy głębokiej reformy ustrojowej postrzegali UE jako hybrydowy system polityczny mający cechy demokracji parlamentarnej, rozwijający się w kierunku państwa federalnego. Taka perspektywa była w ostatnich dekadach wspierana zarówno przez większość członków Konwentu w sprawie przyszłości Europy (2002-2003), jak i przez uczestników Konferencji w sprawie przyszłości Europy (2021-2022). Zgodnie z tą perspektywą Parlament Europejski winien zostać jeszcze bardziej wzmocniony jako instytucja ustawodawcza, a w przyszłości przekształcony nawet w izbę niższą UE, Rada UE miałaby stać się izbą wyższą, zaś Komisja Europejska – polityczną instytucją wykonawczą UE. Dlatego z tej perspektywy głęboka reforma ustrojowa UE była postrzegana jako coś pozytywnego m.in. dlatego, że odejście od jednomyślności winno – zdaniem jej zwolenników – wzmocnić efektywność działań Unii, zaś demokratyczne podejmowanie decyzji zastąpić dotychczasową technokrację oraz zniwelować panującą w UE deficyt demokra-

cji. Nie zauważali oni natomiast, że rezygnacja z jednomyślności nie wzmocni efektywności, lecz jedynie uelastyczni proces podejmowania decyzji, ale – co najistotniejsze – osłabi wpływy państw średnich i małych w procesie decyzyjnym, chyba że ich interesy chronić będzie korzystna definicja mniejszości blokującej. Z kolei krytycy głębokiej reformy ustrojowej postrzegali UE jako jedną z wielu organizacji międzynarodowych i argumentowali, że rozszerzyła ona już i tak zbyt daleko swoje kompetencje kosztem państw członkowskich. Ten argument prowadził ich do wniosku, że UE nie powinna dalej ograniczać suwerenności narodowej państw członkowskich i bezpośrednio angażować swoich obywateli, ponieważ nie spełnia ona takich klasycznych warunków demokracji jak m.in.: wspólny *demos* czy wspólny język. Z tej perspektywy rola przedstawicieli państw członkowskich w procesie decyzyjnym w UE pozostawała kluczowa i winna być realizowana za pośrednictwem Rady Europejskiej, Rady UE oraz parlamentów narodowych. Z drugiej strony na proces decyzyjny w UE istotny wpływ powinny wywierać – ich zdaniem – instytucje ponadnarodowe takie jak: Parlament Europejski, Komisja Europejska, Trybunał Sprawiedliwości UE, Trybunał Obrachunkowy czy Europejski Bank Centralny, ponieważ byłoby to zgodne z dotychczasową filozofią integracji europejskiej, obowiązującą od wejścia w życie traktatów rzymskich 1 stycznia 1958 r., według której Wspólnoty Europejskie, a następnie UE opierały swój ustrój na przybliżonej równowadze pomiędzy architekturą międzyrządową i ponadnarodową, czyli tym samym równowadze między Unią a państwami członkowskimi, zaś sama Unia od wejścia w życie traktatu lizbońskiego w 2009 r. stała się jedyną na świecie *par excellence* organizacją międzynarodową typu ponadnarodowego<sup>22</sup>.

Jeżeli przyszłoby nam ocenić projekty Parlamentu Europejskiego oraz raport francusko-niemieckiej grupy roboczej przez pryzmat tych dwóch perspektyw, to należałoby je umieścić generalnie w perspektywie federacyjnej, czyli stwierdzić, że zmierzały one do głębokiej reformy ustrojowej UE. Realizacja każdego z tych projektów mogła bowiem zachwiać istniejącą od 1958 r. przybliżoną równowagą między architekturą ponadnarodową i międzyrządową na korzyść tej pierwszej, głównie z powodu całkowitego lub radykalnego pozbawienia państw członkowskich prawa weta w prawie pierwotnym i wtórnym (wszystkie trzy projekty), wzmocnienia kompetencji Parlamentu Europejskiego, Komisji Europejskiej i Trybunału Sprawiedliwości UE (wszystkie trzy pro-

---

<sup>22</sup> Na temat przybliżonej równowagi między architekturą międzyrządową i ponadnarodową Wspólnot Europejskich, a następnie UE (Węc 2016: 207-209, 358-359; Węc 2014: 7-30; Węc 2014: 201-208). Teoretyczne uzasadnienie rozbieżności poglądów między zwolennikami i przeciwnikami głębokiej reformy ustrojowej UE (Schmidt, 2016: 5-31).

jekty) oraz rozszerzenia katalogu kompetencji wyłącznych UE i kompetencji dzielonych między UE a państwa członkowskie (tylko projekty PE). Oznaczało to, że projekty Parlamentu Europejskiego oraz raport francusko-niemieckiej grupy roboczej nawiązywały w dużej mierze do propozycji Konwentu w sprawie przyszłości Europy z lat 2002-2003, odrzuconych przez konferencję międzyrządową z lat 2003-2004 lub szły jeszcze dalej niż projekt traktatu konstytucyjnego opracowany przez tenże Konwent.

W tym miejscu należy wskazać, że sytuacja wewnętrzna w UE nie sprzyjała planowanej reformie ustrojowej z czterech powodów. Po pierwsze, w UE trwają już od kilkunastu lat aż trzy reformy, tj. reforma ustrojowa Unii Gospodarczej i Walutowej (od 2010 r.), reforma WPBiO (od 2016 r.) oraz reforma polityki migracyjnej, wizowej i azylowej (od 2015 r.) (Barcz 2020: 523-603; Węc 2023: 77-210. Węc 2023a: 7-32). O ile ta ostatnia została już przynajmniej formalnie zakończona<sup>23</sup>, o tyle dwie pierwsze znajdowały się w toku. Po drugie, rozszerzenie UE nawet o 9 wspomnianych wyżej państw kandydujących nie uzasadniało w pełni potrzeby zwołania konferencji międzyrządowej, zwłaszcza, że większość z tychże krajów nie spełniała dotąd kryteriów akcesji zawartych w art. 49 TUE. Ponadto przyjęcie do UE nowych członków w żadnym razie nie usprawiedliwiało tak radykalnej reformy ustrojowej UE, jaką chciałby przeprowadzić Parlament Europejski, zgłaszając aż 245 poprawek do obowiązujących dotąd traktatów. Po trzecie, wiele propozycji zmian traktatowych można było wprowadzić na gruncie przepisów obowiązującego traktatu lizbońskiego z 13 grudnia 2007 r., przy czym część z nich za pomocą tzw. procedury *passerelle* (np. rozszerzenie zakresu stosowania kwalifikowanej większości głosów oraz zastąpienie specjalnej procedury ustawodawczej przez zwykłą procedurę ustawodawczą w wielu politykach, z wyjątkiem WPBiO), natomiast inne na gruncie prawa wtórnego (np. decyzja Rady Europejskiej o ograniczeniu liczby komisarzy, rozporządzenie Parlamentu Europejskiego w sprawie jednolitej ordynacji wyborczej lub harmonizacji przepisów krajowych ordynacji wyborczych, decyzja Rady UE w sprawie ustanowienia nowych zasobów własnych) czy nawet zmian w regulaminie Rady UE (decyzja Rady w sprawie 5-osobowej prezydencji w UE). Po czwarte, wprowadzenie w życie proponowanych

---

<sup>23</sup> Wprawdzie tzw. pakt o migracji i azylu, składający się z 8 rozporządzeń i 2 dyrektyw, został uchwalony 10 kwietnia 2024 r. przez Parlament Europejski oraz 14 maja tegoż roku przez Radę UE, to nie rozwiązywał on wszystkich problemów związanych z masowym napływem migrantów do UE, w szczególności problemów państw UE graniczących z Białorusią i Rosją, które znajdowały się pod stałą i znaczną presją spowodowaną otwieraniem przez te dwa kraje sztucznych szlaków migracyjnych.



zmian traktatowych, zwłaszcza poprawek Parlamentu Europejskiego, było na tyle kontrowersyjne, że ich realizacja mogła nawet doprowadzić do wzmocnienia populizmu oraz siły antyeuropejskich ugrupowań politycznych w całej UE i odwrócić się przeciw samej reformie traktatowej.

Przedstawione wyżej oceny autora artykułu, wygłoszone 1 lutego 2024 r. podczas konferencji międzynarodowej w Słubicach, znalazły w dużej mierze potwierdzenie w komunikacie Komisji Europejskiej skierowanym 20 marca 2024 r. do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej i Rady UE w sprawie reform poprzedzających rozszerzenie Unii i przeglądu jej polityk. Była to zarazem pierwsza tak mocna reakcja Komisji na omawiane tutaj dokumenty Parlamentu Europejskiego i francusko-niemieckiej grupy roboczej. Chociaż Komisja wyraziła swoje generalne poparcie dla zmian traktatowych, „jeśli i gdzie jest to potrzebne”, to jednak wskazała także na bardzo szerokie możliwości poprawy efektywności funkcjonowania UE na bazie obowiązującego traktatu lizbońskiego, a ściślej mówiąc przez wykorzystanie procedury *passerelle* (art. 48 ust. 7 TUE). Ponieważ jednak zastosowanie tej procedury wymagałoby jednomyślnej decyzji Rady Europejskiej, zgody Parlamentu Europejskiego bezwzględną większością głosów oraz jednomyślnej zgody wszystkich parlamentów narodowych, Komisja wskazała, że należałoby z niej skorzystać „tam gdzie jest to możliwe”. Gdy jednak byłoby to niemożliwe, to Komisja Europejska zaproponowała wykorzystanie klauzul bezpieczeństwa lub mechanizmu konstruktywnego wstrzymania się od głosu: „w praktyce oznaczałoby to, że decyzji Rady lub Rady Europejskiej aktywującej procedurę *passerelle* mogłyby towarzyszyć konkluzje Rady Europejskiej, przewidujące możliwość powołania się przez jedno lub kilka państw członkowskich na wyjątkowy interes narodowy w celu kontynuowania dyskusji aż do osiągnięcia satysfakcjonującego rozwiązania lub dalszych obrad Rady Europejskiej w tej sprawie”. W tym kontekście Komisja Europejska wskazała na fakt, że już w latach 2018 i 2019 przedstawiła ona konkretne propozycje zastąpienia jednomyślności przez większość kwalifikowaną we wspólnej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa, w polityce podatkowej, społecznej, w także w polityce energetycznej i klimatycznej. Jednak zostały one odrzucone przez większość państw członkowskich. Poza zmianami w systemie podejmowania decyzji w Radzie UE i Radzie Europejskiej Komisja Europejska zaproponowała także wykorzystanie metody zróżnicowanej integracji, a ściślej mówiąc wzmocnioną współpracę, klauzule *opt-in* i *opt-out* lub stałą współpracę strukturalną. Takie zróżnicowanie mogłoby „być (także) częścią równania w ramach większej Unii obejmującej ponad 30 państw członkowskich, z wykorzystaniem szeregu narzędzi i mechanizmów dostępnych w obecnych ramach prawnych UE”. Bezwzględnym warunkiem uruchomienia każdej z metod

zróznicowanej integracji byłoby jednak przestrzeganie aksjologii UE (Communication 2024: 1-22). Propozycja stopniowego włączania państw kandydujących do różnych form współpracy z UE na różnych poziomach zintegrowania świadczyła o tym, że Komisja Europejska za realniejszą perspektywę uznawała integrację gospodarczą oraz harmonizację regulacji z państwami kandydującymi, zaś sprawę pełnej akcesji do UE sugerowała odroczyć lub przynajmniej rozciągnąć w czasie co najmniej na okres po 2029 r., czyli do następnego cyklu instytucjonalnego. Natomiast koncentracja na istniejących przepisach traktatowych jako podstawie poprawy efektywności funkcjonowania instytucji UE świadczyła o krótkotrwałym lub średnioterminowym porzuceniu pomysłu rewizji traktatów.

Należy podkreślić, że raport Komisji Spraw Konstytucyjnych PE, projekt traktatu rewizyjnego oraz rezolucja Parlamentu Europejskiego różniły się w wielu istotnych kwestiach ustrojowych od raportu francusko-niemieckiej grupy roboczej. Projekt traktatu rewizyjnego Parlamentu Europejskiego zakładał radykalne i kompleksowe zmiany ustrojowe, dotyczące aż 9 spośród 12 horyzontalnych oraz 12 sektorowych elementów składowych ustroju UE. Bez zmian pozostać miały – zdaniem Parlamentu – jedynie status prawnomiędzynarodowy, katalog aktów prawnych i procedur ustawodawczych oraz wzmocniona współpraca. Natomiast raport francusko-niemieckiej grupy roboczej był o wiele łagodniejszy, ponieważ zmiany zaproponowane przez nią objąć miały jedynie 5 z 12 horyzontalnych elementów ustroju UE. Ponadto nie przewidywał tak znaczącego wzmocnienia pozycji Parlamentu Europejskiego, jak miało to miejsce w projekcie traktatu rewizyjnego, utrzymywał dotychczasową równowagę w trójkącie decyzyjnym UE, a także postrzegał Unię jako hybrydowy system polityczny, w którym ogólny interes europejski winien być realizowany na trzy sposoby: przez Komisję Europejską, przedstawicieli obywateli UE w Parlamencie Europejskim oraz przedstawicieli rządów w Radzie Europejskiej i Radzie UE. Te trzy źródła legitymizacji miały odpowiadać różnym formom działań europejskich. I tak, metoda wspólnotowa miałaby mieć nadal zastosowanie do definiowania i zarządzania najbardziej uwspólnotowionymi politykami UE, w których Komisja Europejska odgrywałaby główną rolę, zaś Parlament Europejski gwarantowałby demokratyczną kontrolę, ale centralne decyzje polityczne w UE, także te bardzo ważne dla suwerenności narodowej, byłyby nadal podejmowane na szczeblu międzyrządowym. Zdaniem francusko-niemieckiej grupy roboczej to trójstronne i hybrydowe podejście winno zostać utrzymane oraz gwarantować stabilność i skuteczność systemu politycznego UE, biorąc pod uwagę obecne realia i wyzwania polityczne oraz geopolityczne w Europie.

Poprawki do obowiązujących traktatów, zgłoszone przez Parlament Europejski oraz francusko-niemiecką grupę roboczą, różniły się między sobą zarówno ilościowo, jak i jakościowo. Zdecydowana większość spośród 245 zmian zaproponowanych przez Parlament Europejski to poprawki wymagające radykalnej rewizji traktatów poprzez zwołanie konferencji międzyrządowej i zastosowanie zwykłej procedury rewizyjnej (art. 48 ust. 2-5 TUE), zaś jedynie kilka to poprawki, które mogły być przeprowadzone przez instytucje UE na bazie uproszczonych procedur rewizyjnych (art. 48 ust. 6-7 TUE) lub prawa wtórnego UE. Natomiast zmiany zaproponowane przez francusko-niemiecką grupę roboczą przewidywały nieco łagodniejszą wersję rewizji traktatów, zawierając jedynie 16 poprawek, w tym 9 wymagających zwykłej rewizji traktatów oraz 7 możliwych do przeprowadzenia przez instytucje UE w ramach procedury *passerelle* tudzież prawa wtórnego. Propozycje zmian ustrojowych zgłoszone przez Parlament Europejski i francusko-niemiecką grupę roboczą osłabiała nawet sama argumentacja ich autorów, uzasadniająca konieczność przeprowadzenia takich zmian. I tak, argument, aby zmniejszyć skład Komisji Europejskiej do 2/3 liczby państw członkowskich z powodu przewidywanego rozszerzenia UE był tak samo słaby, jak nietrafione uzasadnienie o potrzebie zwoływania konferencji międzyrządowej z powodu konieczności rozszerzenia zakresu stosowania kwalifikowanej większości głosów w Radzie UE na wszystkie polityki UE (propozycje Parlamentu) lub wszystkie polityki, z wyjątkiem WPBiO (propozycja francusko-niemieckiej grupy roboczej). O ile bowiem pierwsza zmiana mogła być dokonana na mocy obowiązującego obecnie art. 17 ust. 5 TUE, o tyle drugą zmianę mogły przeprowadzić Rada Europejska i Rada UE na mocy procedury *passerelle*. Jedynie w przypadku WPBiO byłoby to niemożliwe, ale i tutaj nie we wszystkich przypadkach potrzebna byłaby zwykła rewizja TUE. W tym kontekście należy wspomnieć o możliwości skorzystania z procedury *passerelle* w sprawie zmiany trybu podejmowania decyzji przez Radę UE z jednomyślnego na większość kwalifikowaną w sprawie nakładania sankcji na państwa trzecie lub organizacje międzynarodowe tudzież decyzji o wysłaniu misji cywilnych na terytoria postkryzysowe.

#### IV. Konkluzje

Sformułowana w uwagach wstępnych hipoteza badawcza znalazła w pełni potwierdzenie w dostępnym materiale źródłowym. Inicjatywa rewizji traktatów UE była nie tylko przedwczesna ze względu na to, iż w toku znajdowały się co najmniej dwie inne reformy ustrojowe dotyczące Unii Gospodarczej i Walu-

towej oraz WPBiO. Z drugiej strony inicjatorzy zmian próbowali je uzasadniać przy pomocy podobnych argumentów jak w przypadku reformy ustrojowej UE, która rozpoczęła się obradami Konwentu w sprawie przyszłości Europy w 2002 r., a zakończyła się podpisaniem traktatu lizbońskiego 13 grudnia 2007 r., a mianowicie, że rozszerzenie UE na nowe państwa członkowskie wymuszało rzekomo przeprowadzenie kompleksowej i radykalnej reformy ustrojowej UE. Odpowiadając na pierwsze pytanie badawcze, należy stwierdzić, że najbardziej radykalne były dwie propozycje Parlamentu Europejskiego oraz francusko-niemieckiej grupy roboczej: po pierwsze, postulat rozszerzenia zakresu stosowania większości kwalifikowanej w Radzie UE na niemal wszystkie polityki unijne (projekt PE) tudzież na wszystkie polityki UE, z wyjątkiem WPZiB/WPBiO (raport grupy roboczej); po drugie, inicjatywa odejścia od jednomyślnej ratyfikacji traktatów na rzecz ratyfikacji przeprowadzanej w trybie wzmocnionej większości kwalifikowanej 4/5 głosów (projekt PE) lub ratyfikacji bez zgody wszystkich państw członkowskich w zamian za zaoferowane im klauzule *opt out* (raport grupy roboczej). Postulat przeprowadzenia tak radykalnej reformy ustrojowej UE – i to jest odpowiedź na drugie pytanie badawcze – wynikał głównie z interesów Niemiec i Francji, które proponując rozszerzenie większości kwalifikowanej w Radzie UE argumentowały wprowadzić, że taka zmiana poprawi efektywność podejmowania decyzji, ale były w pełni świadome, że nawet proponowana przez nie nowa definicja większości kwalifikowanej zapewni im dużą przewagę w mechanizmie decyzyjnym w Radzie UE z powodu większego niż w przypadku innych państw UE potencjału demograficznego.

Zgłoszone w 2023 r. przez Parlament Europejski oraz francusko-niemiecką grupę roboczą projekty reformy traktatowej należy zatem ocenić sceptycznie, gdyż ich realizacja w obecnej postaci mogłaby zachwiać istniejącą od 1958 r. przybliżoną równowagą między architekturą ponadnarodową i architekturą międzyrządową w UE na korzyść tej pierwszej, głównie z powodu niemal całkowitego pozbawienia państw członkowskich prawa weta w prawie pierwotnym i wtórnym, wzmocnienia kompetencji instytucji ponadnarodowych (projekty PE i grupy roboczej) i zachwiania równowagi międzyinstytucjonalnej w trójkącie decyzyjnym, a także rozszerzenia katalogu kompetencji wyłącznych Unii i kompetencji dzielonych między UE a państwa członkowskie (tylko projekt PE). Jeśli którykolwiek z tych projektów miałby wejść w życie w obecnej postaci, to UE uległaby również „fragmentaryzacji”, ponieważ ratyfikacja traktatów nie byłaby już jednomyślna, ale przeprowadzana w trybie wzmocnionej większości kwalifikowanej 4/5 głosów (projekt PE) lub możliwa bez zgody wszystkich państw członkowskich w zamian za zaoferowane im klauzule *opt out* (projekt grupy roboczej). Z drugiej strony należy jednak wskazać, że wbrew

niektórym krytykom w Polsce (np. PiS) realizacja tych projektów w obecnej postaci nie doprowadziłaby w żadnym razie do przekształcenia UE ani w federację, ani w bliżej nieokreślone superpaństwo, chociaż osłabieniu uległby jeden z głównych atrybutów chroniących suwerenność państw członkowskich, czyli zasada powierzenia.

## Bibliografia

### Źródła

- Committee on Constitutional Affairs. Proposals of the European Parliament for the amendment of the Treaties, 2022/2051 (INL), Annex, [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2023-0337\\_PL.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2023-0337_PL.pdf) (dostęp: 12 .05. 2024)
- Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council on pre-enlargement reforms and policy reviews, Brussels, 20 March 2024, COM(2024) 146 final.
- Proposals of the European Parliament for the amendment of the Treaties. European Parliament resolution of 22 November 2023 on proposals of the European Parliament for the amendment of the Treaties (2022/2051(INL). Annex to the resolution. Proposals for the amendment of the Treaties, P9\_TA(2023)0427, s. 1-102, [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0427\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0427_EN.html).(dostęp: 12 .05. 2024)
- Report of the Franco-German Working Group on EU institutional Reform. Sailing on High Seas: Reforming and Enlarging the EU for the 21st Century, Paris-Berlin – 18 September 2023, [https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/20230919\\_group\\_of\\_twelve\\_report\\_updated14.12.2023\\_cle88fb88.pdf](https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/20230919_group_of_twelve_report_updated14.12.2023_cle88fb88.pdf). (dostęp: 12 .05. 2024)
- Rozporządzenie Rady (UE) 2017/1939 z dnia 12 października 2017 r. wdrażające wzmocnioną współpracę w zakresie ustanowienia Prokuratury Europejskiej, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” L, 2017, nr 283.
- The Conference on the Future of Europe performance and the ongoing debate on EU reform (after 9 May 2022), [https://oide.sejm.gov.pl/oide/index.php?option=com\\_content&view=article&id=15097&Itemid=1102](https://oide.sejm.gov.pl/oide/index.php?option=com_content&view=article&id=15097&Itemid=1102) (dostęp: 12 .05. 2024)
- The Conference on the Future of Europe, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2021/690610/EPRS\\_ATA\(2021\)690610\\_PL.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2021/690610/EPRS_ATA(2021)690610_PL.pdf) (dostęp: 12 .05. 2024)

### Monografie, opracowania zbiorowe i artykuły

- Barcz J. (2024), *Obecny stan debaty nad reformą ustroju Unii Europejskiej*, „Europejski Przegląd Sądowy” nr 1.
- Barcz J. (2020), *Od lizbońskiej do postlizbońskiej Unii Europejskiej. Główne kierunki reformy ustrojowej procesu integracji europejskiej*, Warszawa.
- Barcz J. (2008), *Zasadnicze reformy strukturalne ustroju Unii*, [w:] *Traktat z Lizbony. Główne reformy ustrojowe Unii Europejskiej*, pod red. J. Barcza, Warszawa.
- Kabat-Rudnicka D. (2024), *Przyszłość Unii Europejskiej. Możliwe kierunki zmian*, „Politeja”, nr 1.

- Szymanek J., *Europejska Wspólnota Polityczna*, „Infos. Biuro Analiz Sejmowych” 2023, nr 3, s. 1-4, [https://orka.sejm.gov.pl/wydbas.nsf/0/2CAE2D0403032A35C125896A0041296B/%24File/Infos\\_305.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/wydbas.nsf/0/2CAE2D0403032A35C125896A0041296B/%24File/Infos_305.pdf) (dostęp: 18.07.2024)
- Traktat z Lizbony. *Główne reformy ustrojowe Unii Europejskiej* (2008), pod red. J. Barcza, Warszawa.
- Węc J.J. (2024), *Analiza porównawcza ustroju wybranych organizacji gospodarczych* (maszynopis).
- Węc J.J. (2014), *Die politische Debatte zur zweiten Systemreform der Europäischen Union in Deutschland (2011-2012)*, „Zeitschrift des Verbandes Polnischer Germanisten“ H. 2.
- Węc J.J. (2014), *The European Union Debate on the Second Institutional Reform (2011-2012)*, „Przegląd Zachodni” No. 1.
- Węc J.J., (2023), *The System Reform of the Economic and Monetary Union (2010-2022). Dynamics-Successes-Failures*, Lausanne-Berlin-Bruxelles-Chennai-New York-Oxford.
- Węc J.J. (2016), *Traktat Lizboński. Polityczne aspekty reformy ustrojowej Unii Europejskiej w latach 2007-2015. Orzecznictwo sądów konstytucyjnych wybranych państw członkowskich UE oraz proces implementacji traktatu lizbońskiego*, Kraków.
- Węc J.J., (2023a) *Unia Europejska wobec kryzysu uchodźczego i humanitarnego na Ukrainie w latach 2022-2023. Dynamika – instrumenty prawne, instytucjonalne i pomocowe* „Przegląd Zachodni”, nr 1-2.

**Prof. dr hab. Janusz Józef Węc**, Uniwersytet Jagielloński (janusz.wec@uj.edu.pl)

**Słowa kluczowe:** reforma traktatowa UE, system instytucjonalny UE, aksjologia UE, wzmocniona współpraca w UE, budżet roczny i wieloletni UE, procedury rewizji traktatów

**Keywords:** EU constitutional reform, EU institutional system, EU axiology, enhanced cooperation in the EU, annual and multi-annual EU budgets, treaty revision procedures

#### Abstract

*The research objective of the article is a comparative analysis of the proposal from the European Parliament dated November 22, 2023 and the Franco-German working group of September 18 of the same year regarding the European Union treaty reform. The author puts forward a research hypothesis grounded in the assumption that the initiative to convene a new Intergovernmental Conference is both premature and relies on a tactical approach akin to that of Germany and France during the Convention on the Future of Europe (2002-2003) and the Intergovernmental Conference (2003-2004), suggesting that the prospective enlargement of the EU with possibly nine new member states will necessitate significant reforms.*

*Based on this claim, the author formulates two research questions. Firstly, which proposals from the European Parliament and the Franco-German working group for amending the EU treaties were the most extreme, and why? And secondly, which EU member states were likely to gain the most from these changes, and why?*

BEATA MOLO  
Kraków  
ORCID: 0000-0002-4924-8950

## ***Zeitenwende* w polityce energetycznej**

### **Droga RFN do niezależności energetycznej od Federacji Rosyjskiej<sup>1</sup>**

#### **Wstęp**

Znaczącemu w ostatniej dekadzie wzrostowi zależności Republiki Federalnej Niemiec od dostaw paliw kopalnych z zagranicy towarzyszyła zmiana w strukturze importu polegająca na wzmocnieniu wśród dostawców państw o wysokim ryzyku geopolitycznym, w tym Federacji Rosyjskiej. Zważywszy na realia polityki energetycznej w okresie rządów Angeli Merkel, problem zależności od importu rosyjskich surowców energetycznych, głównie gazu ziemnego, nie był przedmiotem szerszej krytycznej debaty publicznej. Zapewnienie bezpieczeństwa dostaw gazu ziemnego – paliwa przejściowego w procesie transformacji energetycznej i rosnąca, nawet po aneksji Krymu w 2014 r., zależność od importu surowca z Rosji, stały się wyzwaniem dla polityki energetycznej Niemiec. W konsekwencji wojny napastniczej Rosji przeciwko Ukrainie 24 lutego 2022 r. rząd Olafa Scholza (od 2021 r. koalicja SPD/Sojusz 90/Zieloni/FDP) zapowiadał jak najszybsze ograniczenie zależności od rosyjskich paliw kopalnych, głównie gazu ziemnego.

Celem artykułu jest analiza i wyjaśnienie zmian w polityce energetycznej RFN będących rezultatem decyzji rządu federalnego, a w jego ramach Federalnego Ministerstwa Gospodarki i Ochrony Klimatu (*Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, BMWK*), w związku z pełnoskalową agresją Rosji na Ukrainie. Autorka ogranicza się do zaprezentowania działań mających na celu zapewnienie dostaw gazu ziemnego, ropy naftowej oraz, w mniej-

---

<sup>1</sup> Artykuł jest rezultatem badań prowadzonych w Instytucie Polityki Międzynarodowej w Poczdamie w 2023 r.

szym zakresie, węgla kamiennego, alternatywnych wobec źródeł rosyjskich, a służących długookresowo osiągnięciu niezależności energetycznej RFN od Rosji. W tym kontekście uwzględnia również kwestię rozwoju odnawialnych źródeł energii i wodoru. W związku z powyższym stawia następujące pytania badawcze: W jaki sposób pełnoskalowa wojna na Ukrainie zmieniła politykę energetyczną Niemiec i czy są to zmiany długotrwałe? Jakie działania zostały podjęte, aby możliwe stało się uniezależnienie Niemiec od importu surowców energetycznych, zwłaszcza gazu ziemnego, z Rosji? Realizacji celu badawczego i odpowiedzi na pytania badawcze służyło zastosowanie metody analizy zawartości, analizy porównawczej oraz elementów metody decyzyjnej. Zapoznano się z materiałami źródłowymi, opracowaniami, raportami i materiałami prasowymi.

### **Współpraca energetyczna z Federacją Rosyjską przed 24 lutego 2022 r.**

Współpraca energetyczna z Rosją uwarunkowana była rosnącym zapotrzebowaniem RFN na paliwa kopalne, przy ograniczonych wolumenach rodzimej produkcji i związanym z tym uzależnieniem od dostaw z zagranicy oraz potencjałem eksportowym Rosji. Pogłębianie tej współpracy uzasadniane było także doświadczeniami z okresu zimnej wojny, kiedy to pomimo napięcia w stosunkach międzynarodowych ZSRR wywiązywał się ze zobowiązań dostaw paliw kopalnych do RFN. Przez długi czas percepcja Rosji jako stabilnego dostawcy była niezachwiana, a głosy mówiące o zagrożeniach wynikających z zależności importowej Niemiec były w znacznej mierze ignorowane.

Przed inwazją Rosji na Ukrainę, tj. w 2021 r. gaz ziemny w około 55%, węgiel kamienny w prawie 50% i ropa naftowa w około 34% pochodziła ze źródeł rosyjskich (AGEB 2021: 10, 19). Uzależnienie od importu gazu ziemnego z Rosji wzrosło znacząco w ostatniej dekadzie zwłaszcza wraz z uruchomieniem gazociągu *Nord Stream 1* przez Morze Bałtyckie w 2011 r.: z około 32% udziału w imporcie w 2010 r. do około 39% w 2015 r. i do około 55% w 2021 r. (Weltenergiemat 2022: 11). Na rosnącą zależność od Rosji jako dostawcy gazu ziemnego wpływała transformacja energetyczna, w którą to wpisano odejście od energii jądrowej (*Atomausstieg*), zaś gazowi ziemnemu przypisano rolę paliwa przejściowego na drodze do osiągnięcia celów rozwoju odnawialnych źródeł energii. Również dla przemysłu niemieckiego ważne (z uwagi na konkurencyjność) było pokrycie zapotrzebowania na gaz ziemny po atrakcyjnych cenach. Ponadto uruchomienie *Nord Stream 1*, a w perspektywie również *Nord*



*Stream 2*, miało wzmocnić RFN w roli centrum przesyłu i handlu gazem ziemnym w Europie. Natomiast w przypadku sektora naftowego znamienne było, że rafinerie w Schwedt i Leuna przerabiały ropę naftową pochodzącą głównie z Rosji. Sieć ropociągów we wschodnich Niemczech była przeznaczona przede wszystkim dla źródeł rosyjskich i pozostawała bez połączenia z zachodnioniemiecką (Billmayer 2022). Co więcej, integralnym elementem konsekwentnego zacieśniania niemiecko-rosyjskiej współpracy były inwestycje w sektorze energetycznym w Federacji Rosyjskiej oraz powiązania kapitałowe między niemieckimi i rosyjskimi firmami poprzez wymianę aktywów głównie w sektorze gazowym, w rezultacie czego *Gazprom* kontrolował blisko 1/4 pojemności magazynów gazu ziemnego w RFN i był współwłaścicielem operatorów ważnych szlaków infrastruktury przesyłowej gazu ziemnego.

Kanclerz Angela Merkel uznawała kluczową rolę Rosji w zaopatrzeniu w energię i nie widziała alternatywy dla zacieśnienia z nią współpracy, chociaż była bardziej krytyczna w ocenie polityki Władimira Putina (zob. Umbach 2022) niż jej poprzednik – Gerhard Schröder, zwracając uwagę na kwestie łamania praw człowieka, ograniczania wolności prasy czy też morderstw politycznych w Rosji. Kryzys na Ukrainie na początku 2014 r. stanowił przesłankę podawania w wątpliwość pogłębianie niemiecko-rosyjskiej współpracy energetycznej, a co za tym idzie, zwiększania zależności od importu paliw kopalnych z Federacji Rosyjskiej. Pomimo problematyczności rosnącego rosyjskiego wpływu na rynku energetycznym, w tym zwłaszcza *Gazpromu*, jak też aneksji Krymu przez Rosję i jej zaangażowania na wschodzie Ukrainy, kanclerz Merkel nie zmieniła kursu w polityce. Wprost przeciwnie, intensyfikowano współpracę między niemieckimi i rosyjskimi koncernami energetycznymi, czego wyrazem były dwie umowy podpisane 4 września 2015 r.: o budowie gazociągu *Nord Stream 2*, oraz o wymianie aktywów z koncernami niemieckim (wznowienie realizacji zawartej w 2012 r. umowy) między spółką *Wintershall*, należącą do koncernu *BASF*, a *Gazpromem*, w ramach której niemiecka firma otrzymała udziały w złożu Urengoj w Syberii Zachodniej, a w zamian *Gazprom* otrzymał drugą połowę udziałów w dotychczas wspólnie z *BASF* kontrolowanych spółkach: *Wingas* i *Wintershall Erdgas Handelshaus Berlin* (zajmujących się handlem gazem ziemnym) oraz w magazynach gazu w Rehden i Jemgum i ich operatorem – firmą *Astora*. Miały one pełne wsparcie polityczne rządu federalnego (*Gazprom*, *BASF*, *E.ON*...). Warto odnotować, że pomimo sankcji Unii Europejskiej nałożonych na Rosję w odpowiedzi na jej wskazane powyżej działania, zamierzano kooperować przy długoterminowym projekcie, w ramach którego niemiecki koncern otrzymywał bezpośredni dostęp do złóż gazu w Rosji, zaś rosyjskie przedsiębiorstwo,

poprzez inwestycje w RFN w obszarze handlu i magazynowania gazu ziemnego – do unijnego rynku.

Podobnie koncern *Rosneft* planował zwiększyć inwestycje na niemieckim rynku energii. Podczas otwarcia oddziału firmy w Berlinie w maju 2017 r. Igor Sieczin zakomunikował zwiększenie inwestycji w niemieckie rafinerie i niemiecką sieć stacji benzynowych. Planowano podwojenie inwestycji *Rosneftu* w RFN opiewających na 600 mln euro, nabycie części sieci stacji benzynowych firmy *Total*, jak również rozbudowanie rurociągu *Przyjaźń* w południowych Niemczech i przyłączenie do niego rafinerii *MiRO* i *Bayernoil* w Neustadt an der Donau und Vohburg. Zwłaszcza realizacja tej ostatniej zapowiedzi skutkowałaby wzrostem udziału rosyjskich dostaw w imporcie ropy naftowej ogółem w RFN, a co za tym idzie wzmacniałaby pozycję rynkową *Rosneftu* (Wetzel 2017).

Projekt *Nord Stream 2* wskazywał na pogłębianie relacji energetycznych z Federacją Rosyjską, zaś jego realizacja przyczyniłaby się do wzmocnienia pozycji RFN jako ważnego hubu energetycznego w Europie Środkowej. Ostatni rząd kanclerz Angeli Merkel (koalicja *CDU/CSU/SPD*, 2018-2021) akcentował w stanowisku wobec *Nord Stream 2* przede wszystkim jego znaczenie gospodarcze, aczkolwiek wskazywał przy tym na interes Niemiec i innych państw członkowskich UE w dalszym odgrywaniu przez Ukrainę roli państwa tranzytowego dla rosyjskiego surowca (Deutscher Bundestag 2018: 1). Niemieckie koncerny energetyczne zainteresowane były wzmacnianiem swojej pozycji na rynku jako producenci, dostawcy i/lub handlarze gazem ziemnym oraz zabezpieczeniem swoich inwestycji w Rosji. Umowa o budowie *Nord Stream 2* pokazała, iż pomimo wielu implikacji kryzysu wywołanego działaniami agresywnymi Rosji wobec Ukrainy i deklarowanej dywersyfikacji źródeł dostaw paliw kopalnych (głównie gazu ziemnego), niemieckie firmy są nadal zainteresowane intensyfikowaniem współpracy z Rosją w sektorze energii.

Budowę gazociągu *Nord Stream 2* rozpoczęto we wrześniu 2018 r., ale w grudniu 2019 r. prace zostały wstrzymane ze względu na amerykańskie sankcje wobec podmiotów i jednostek zaangażowanych w realizację inwestycji. Budowę wznowiono w grudniu 2020 r. na wodach niemieckich, a w lutym 2021 r. na obszarze duńskiej wyłącznej strefy ekonomicznej. Zaostrzenie amerykańskiego sprzeciwu wobec *Nord Stream 2* podczas prezydentury Donalda Trumpa było efektem przekonania o negatywnym wpływie projektu na bezpieczeństwo energetyczne UE, rozwój rynków gazu w Europie Środkowej i Wschodniej, jak i na reformy w sektorze energii na Ukrainie. Celem było również otwarcie rynku UE na amerykański skroplony gaz i wypchnięcie z niego konkurencyjnego rosyjskiego surowca. Po objęciu urzędu prezydenta przez Joe Bidena niezmiennie pozostało krytyczne

stanowisko wobec *Nord Stream 2*, jakkolwiek prezydent USA uważał, że sankcje są bezproduktywne zważywszy na zawansowanie w realizacji projektu. Dlatego też w maju 2021 r. zawieszono sankcje wobec spółki *Nord Stream 2 AG* i jej prezesa, zaś 21 lipca 2021 r. RFN i USA zawarły porozumienie odnośnie do warunków wycofania amerykańskiego sprzeciwu wobec *Nord Stream 2* (*Gemeinsame Erklärung*). Rozpoczęcie pełnoskalowej wojny Rosji przeciw Ukrainie skutkowało nałożeniem 23 lutego 2022 r. przez USA sankcji na operatora gazociągu, tj. spółkę *Nord Stream 2 AG* i jej zarząd.

Do zakwestionowania polityki wobec Rosji, a zwłaszcza rosnącej zależności RFN od importu gazu ziemnego, doszło dopiero pod koniec kadencji ostatniego rządu Angeli Merkel. Od lata 2021 r. *Gazprom* ograniczał realizację kontraktów długoterminowych i rezygnował po części ze sprzedaży gazu ziemnego na rynkach spotowych. Skutkowało to zmniejszeniem wolumenu przesyłu surowca przez Ukrainę oraz Białoruś i Polskę, zaś od połowy grudnia 2021 r. zaprzestaniem jego transportu tym szlakiem do RFN. Dodatkowo średnie wypełnienie magazynów gazu w Niemczech wyniosło na początku sezonu grzewczego 68%, zaś w przypadku kontrolowanego przez Rosjan magazynu Rehden – 8%. W rezultacie powyższego w drugiej połowie 2021 r. wzrosły ceny gazu ziemnego i powiązane z nim ceny energii elektrycznej (zob. Umbach 2022).

Rząd kanclerza Olafa Scholza był konfrontowany z rosyjskimi żądaniami zakończenia certyfikacji gazociągu *Nord Stream 2*. Również wewnątrz koalicji rządowej były rozbieżności dotyczące użytkowania gazociągu *Nord Stream 2*. Sojusz 90/Zieloni byli przeciwni budowie gazociągu *Nord Stream 2*, a federalna minister spraw zagranicznych Annalena Baerbock podtrzymywała to stanowisko w rządzie federalnym, wskazując na brak spełnienia wymogów niemieckiego i unijnego prawa energetycznego oraz konieczność certyfikacji. Zieloni podkreślali przy tym, że w przypadku agresywnych działań Rosji wobec Ukrainy, także *Nord Stream 2* mógłby być przedmiotem sankcji (Baerbock über Nord). Gazociąg został ukończony i uzyskał urzędową certyfikację techniczną; jednakże w listopadzie 2021 r. kontynuowanie procedury, w tym certyfikacja operatora, za wydanie której odpowiedzialna jest Federalna Agencja Sieci (*Bundesnetzagentur*), zostało wstrzymane ze względów formalnych.

### Zapowiedź zmian w polityce energetycznej Niemiec

Federalny minister gospodarki Robert Habeck podczas wystąpienia w *Bundestagu* 26 stycznia 2022 r. zapowiedział działania mające na celu zmniejszenie podatności sektora gazowego na polityczne zawirowania. Dywersyfikacja

źródeł dostaw gazu i stworzenie do tego własnej infrastruktury oraz poprawa efektywności magazynowania surowca miałyby ograniczyć zależność importową od jednego dostawcy (Deutscher Bundestag 2022a: 796). Wypowiedź ta nie świadczyła o zamiarze pełnego uniezależnienia się od Rosji, lecz była przede wszystkim uzasadnieniem dla średnio- i długookresowych zmian w dostawach gazu ziemnego.

W kontekście kryzysu na Ukrainie Habeck niezmiennie opowiadał się za twardym stanowiskiem wobec Rosji i uznawał *Nord Stream 2* za przedsięwzięcie geopolityczne. Akcentował, że wyzwania dotyczące zwiększenia zapasów to nie tylko problem gospodarczy, lecz także polityczny, zwłaszcza że Federacja Rosyjska pozostawała największym dostawcą gazu ziemnego do RFN. Zapowiedział pozyskiwanie gazu ziemnego z innych źródeł w przypadku braku realizacji zobowiązań przez rosyjskich partnerów. Wskazywał przy tym na możliwość wykorzystania terminali skroplonego gazu w Holandii, Polsce i we Włoszech (*Keine Entschädigungszahlung* 2022).

W związku z coraz bardziej napiętą sytuacją na Ukrainie i kontynuowaniem gromadzenia wojsk rosyjskich na granicy z Ukrainą, kanclerz Olaf Scholz poinformował 22 lutego 2022 r., że zlecił ministrowi Robertowi Habeckowi wycofanie z Federalnej Agencji Sieci raportu zawierającego pozytywną ocenę wpływu uruchomienia gazociągu *Nord Stream 2* na bezpieczeństwo dostaw (którą przekazano 26 października 2021 r.). Kanclerz oznajmił również, że właściwy departament Federalnego Ministerstwa Gospodarki i Ochrony Klimatu przeprowadzi nową ocenę bezpieczeństwa dostaw, biorąc pod uwagę wydarzenia ostatnich kilku dni (Bundesregierung 2022). Agresja Rosji na Ukrainę 24 lutego 2022 r. spowodowała, że gazociąg *Nord Stream 2* nie byłby certyfikowany w dającej się przewidzieć przyszłości.

Na nadzwyczajnym posiedzeniu *Bundestagu* 27 lutego 2022 r. kanclerz Olaf Scholz ogłosił plan działań w odpowiedzi na czurę wyznaczoną przez „wojnę Putina” (*Zeitenwende*), który objął także zapewnienie zaopatrzenia w energię. Scholz powiedział, że dla zapewnienia bezpieczeństwa dostaw energii konieczne jest przezwyciężenie zależności importowej od poszczególnych dostawców. W kontekście ostatnich wydarzeń zauważył, że odpowiedzialna, przyszłościowa polityka energetyczna jest kluczowa dla bezpieczeństwa, stąd konieczność przyspieszenia rozwoju energetyki odnawialnej. Kanclerz zapowiedział podjęcie decyzji o rozbudowie rezerw węgla i gazu ziemnego. Ponadto zakomunikował zwiększenie pojemności magazynów gazu ziemnego o 2 mld m sześć. w ramach tzw. opcji długoterminowych, zamiar współpracy z UE w kwestii zakupów dodatkowego gazu ziemnego na rynkach światowych oraz budowę dwóch terminali LNG w Brunsbüttel i Wilhelmshaven. W przeszłości termina-

le te mogłyby zostać przeznaczone do odbioru ekologicznego wodoru (Deutscher Bundestag 2022b: 1353-1354), istotnego dla osiągnięcia przez RFN neutralności klimatycznej do 2045 r.

W debatę na temat sposobu, w jaki Niemcy mogłyby jak najszybciej uniezależnić się od importu, w głównie z Rosji, włączyły się instytuty naukowe i think-tanki. W stanowisku Niemieckiej Akademii Nauk (Leopoldina) z 8 marca 2022 r. przedstawione zostały strategiczne opcje zmniejszenia zależności od importu gazu ziemnego z Rosji w perspektywie krótko-, średnio- i długoterminowej. W ocenie Leopoldiny można to osiągnąć dzięki dywersyfikacji dostaw i stopniowemu zastępowaniu rosyjskiego surowca innymi źródłami energii, w szczególności odnawialnymi. Zwrócono przy tym uwagę na konieczność szybszej przebudowy systemu energetycznego. Do środków natychmiastowych (nadchodzące tygodnie i miesiące) zaliczono m.in.: pozyskiwanie gazu skroplonego na rynku światowym; wprowadzenie silniejszych regulacji państwowych dotyczących struktury i użytkowania infrastruktury przesyłowej; zastąpienie gazu węglem w energetyce i pozyskanie niezbędnych ilości węgla; rozpoczęcie oszczędzania gazu i uzupełnianie zapasów przed zimą; zapewnienie zgodności środków nadzwyczajnych z istniejącymi mechanizmami rynkowymi. Środki średnioterminowe (w ciągu roku) to: pozyskanie solidnej rezerwy źródeł energii; rozbudowa mocy ładowania LNG i integracja terminali skroplonego gazu z sieciami przesyłowymi; rozważenie przy rozbudowie instalacji LNG długoterminowej użyteczności infrastruktury do konwersji na dostawy wodoru (*H2-ready*); modernizacja sieci gazowej tak, aby zwiększyć różnorodność strumieni dostaw w punktach wejścia. Środki długoterminowe (w ciągu 2-10 lat) miałyby obejmować: przyspieszenie transformacji w kierunku neutralności klimatycznej poprzez rozbudowę infrastruktury wodorowej, import wodoru i ekspansję odnawialnych źródeł energii; sprawdzenie ścieżek transformacji na tle nowych uwarunkowań ramowych (w szczególności wysokich cen gazu w dłuższym okresie) (Leopoldina 2022: 8-9).

Natomiast według *Agora Energiewende* efektywność energetyczna i odnawialne źródła energii są jedynymi dostępnymi alternatywami w perspektywie długoterminowej, które mogą zmniejszyć strukturalną zależność RFN od importu paliw kopalnych, w tym od dostaw gazu ziemnego z Rosji i trwale ograniczyć zapotrzebowanie na gaz ziemny o 1/5 do 2027 r. Kluczowe w tym zakresie są: środki efektywności energetycznej w budynkach i przemyśle, zwiększona ekspansja odnawialnych źródeł energii oraz rozwój pomp ciepła i wodoru (Agora Energiewende 2022).

Ekspertcy Niemieckiego Instytutu Badań Ekonomicznych (DIW) rozważali czy i w jakim stopniu mogłyby zostać zastąpione dostawy gazu ziemnego z Ro-

sji do RFN. Pomijając szczegółowe scenariusze wskazywali, że ze względu na zależność od rurociągów i/lub terminali skroplonego gazu ziemnego zwiększenie dostaw jest możliwe jedynie w perspektywie krótkoterminowej przy wykorzystaniu przepustowości istniejącej infrastruktury. Zwracali przy tym uwagę na potencjał wzrostu wolumenu dostaw gazu ziemnego z innych państw, mogący zrekomensować część rosyjskiego eksportu w 2022 r. oraz w miesiącach kwiecień-grudzień 2022 r. odpowiednio – 37 mld m sześć. i 28 mld m sześć. Co więcej, aby wzmocnić bezpieczeństwo dostaw, należy bardziej efektywnie wykorzystać infrastrukturę przesyłową i magazyny gazu. Krótkoterminowo, po stronie popytu, potencjał oszczędności energii sięga 26% zapotrzebowania na gaz ziemny. W perspektywie średnioterminowej natomiast konieczne są dostawy ciepła ze źródeł odnawialnych i zwiększenie efektywności energetycznej. Eksperti utrzymywali, że zaopatrzenie energetyczne w RFN będzie zapewnione (bez uwzględnienia rosyjskiego importu) w 2022 r. i w sezonie grzewczym 2022/2023 poprzez równoczesne maksymalne wykorzystanie potencjału oszczędności i zwiększenie dostaw gazu ziemnego z innych państw. Ponadto za konieczne uznawali napełnienie magazynów gazu w 80–90% przed rozpoczęciem sezonu grzewczego 2022/2023 (Holz et al. 2022).

Od początku wojny napastniczej Rosji przeciwko Ukrainie między Federalnym Ministerstwem Gospodarki i Ochrony Klimatu a wszystkimi kluczowymi podmiotami na szczeblu unijnym, federalnym i krajów związkowych odbywała się regularna wymiana informacji o sytuacji w zakresie dostaw energii zwłaszcza, że potencjalne wstrzymanie dostaw paliw kopalnych mogło skutkować wystąpieniem choćby regionalnych niedoborów. BMWK podjęło względnie zapowiedziało wiele działań mających na celu zmniejszenie importu paliw kopalnych z Rosji poprzez przenoszenie kontraktów na dostawy do innych państw-producentów i tworzenie infrastruktury importowej skroplonego gazu ziemnego dla transportu drogą morską jako zamiennik gazu przesyłanego rurociągami z Rosji. W związku z tym zakładano, że Niemcy będą mogły uniezależnić się od rosyjskiego węgla kamiennego do jesieni 2022 r., zaś od ropy naftowej do końca 2022 r., a w przypadku gazu ziemnego możliwa jest stopniowa redukcja rosyjskiego gazu do zaledwie 10% zużycia do lata 2024 r. (BMWK 2022a).

### **Praktyczny wymiar *Zeitenwende* w polityce energetycznej RFN**

Wojna Rosji przeciw Ukrainie wpłynęła na zmianę kierunków dostaw gazu ziemnego do RFN. Kres zależności od dostaw gazu ziemnego z Rosji miał nastąpić również poprzez import skroplonego gazu ziemnego, do czego koniecz-

ne było stworzenie odpowiedniej infrastruktury. Wiadomo było, że lądowe terminale LNG zaplanowane w Brunsbüttel i Stade, których budowa miała zająć około 3,5 roku, nie będą w stanie przyczynić się do krótkoterminowej rekompensaty dostaw rosyjskiego gazu ziemnego. Jedyną możliwością szybkiego importu LNG bezpośrednio do RFN była instalacja na niemieckim wybrzeżu nadających się do natychmiastowego użytku pływających terminali LNG (FSRU). W 2022 r. rząd federalny wyczarterował łącznie pięć jednostek FSRU, przy czym od początku 2023 r. działają dwa terminale pływające wydzierżawione przez rząd federalny: w Wilhelmshaven (uruchomiony w grudniu 2022 r.) i Brunsbüttel (operatorem obu terminali jest *Deutsche Energy Terminal GmbH*) oraz prywatny terminal pływający w Lubminie (operator *Deutsche ReGas*). W Raplocie Federalnego Ministerstwa Gospodarki i Ochrony Klimatu w sprawie planowania oraz przepustowości pływających i stałych terminali skroplonego gazu ziemnego z 3 marca 2023 r. założono, że dzięki przepustowości tych trzech terminali LNG do RFN będzie można dostarczyć w 2023 r. około 13,5 mld m<sup>3</sup> gazu (BMWK 2022b: 1, 4). Oczekuje się, że w 2024 r. pracę rozpocznie pięć kolejnych terminali pływających: Wilhelmshaven II, Lubmin II, Stade i dwa nowe w porcie Mukran na Rugii (oba FSRU będą łącznie dostarczać do 9 mld m<sup>3</sup> LNG w 2024 r. i do 13,5 mld m<sup>3</sup> LNG od 2025 r.) (BMWK 2023a: 1-2). Od 2027 r. terminale stacjonarne zastąpią FSRU w Wilhelmshaven, Brunsbüttel i Stade, przy czym Brunsbüttel i Stade są budowane jako *green-ready*, czyli przygotowane do późniejszego odbioru wodoru i jego pochodnych (głównie amoniaku). Terminal stacjonarny w Wilhelmshaven został zaprojektowany jako terminal dla syntetycznego metanu przekształconego w reakcji zielonego wodoru z dwutlenkiem węgla. Przy postępującej rozbudowie infrastruktury (do 52,5 mld m<sup>3</sup> rocznie w latach 2027-2032, co odpowiadałoby w przybliżeniu przepustowości *Nord Stream 1*) możliwe będzie pokrycie zapotrzebowania w RFN i Europie Środkowo-Wschodniej (Czechy, Austria i Słowacja, również Mołdawia i Ukraina), nawet przy okresowym wzroście zapotrzebowania na gaz ziemny, pod warunkiem zapewnienia wykorzystania przez terminale w pełni możliwości importowych (BMWK 2022b: 4-5). Tym samym RFN mogłaby utrzymać istotną rolę hubu gazowego w Europie przy jednoczesnej trwałej rezygnacji z dostaw rosyjskiego surowca.

*NewClimate Institute* w raporcie opublikowanym pod koniec 2022 r. konkludował, że planowanych wówczas jedenaście terminali LNG o łącznej przepustowości około 73 mld m<sup>3</sup> rocznie mogłoby umożliwić import o około 50% więcej gazu niż pozyskiwano z Rosji przed jej agresją na Ukrainie (46 mld m<sup>3</sup> rocznie). W przypadku uruchomienia planowanych terminali, Niemcy importowałyby drogą morską i lądową prawie 2/3 więcej gazu ziemnego niż

go zużywają (Höhne et al. 2022). Zdaniem rządu federalnego taki bufor bezpieczeństwa jest konieczny, aby gwarantować pewność dostaw w przypadku utraty zdolności importowych wskutek wypadków, sabotażu lub innych zdarzeń (bardzo niskie temperatury, duże zapotrzebowanie na gaz ziemny, prace konserwatorskie w terminalach) (Koch 2023). Gaz ziemny – mimo planów zwiększenia ilości zielonego wodoru do wytwarzania energii – nadal będzie odgrywał rolę stabilizującą i uzupełniającą generowanie energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych w miksie elektroenergetycznym, stąd konieczność ograniczenia potencjalnych skutków zależności importowej poprzez dywersyfikację jego dostawców.

Uproszczeniu i przyspieszeniu procedur wydawania zezwoleń na budowę terminali skroplonego gazu ziemnego (stacjonarnych i pływających) i niezbędnych łączników z siecią gazową służy uchwalona 19 maja 2022 r. przez *Bundestag* ustawa o przyspieszeniu wykorzystania LNG (*Gesetz zur Beschleunigung des Einsatzes verflüssigten Erdgases, LNG-Beschleunigungsgesetz, LGG*). Ustawa tymczasowo zezwala organom zatwierdzającym pływające instalacje LNG i rurociągi na odstąpienie pod pewnymi warunkami od oceny oddziaływania na środowisko na podstawie prawa UE, jednakże będzie ona przeprowadzana dla stałych terminali LNG. W ustawę wpisano ograniczenie importu LNG do 31 grudnia 2043 r., po czym za pośrednictwem gazoportów będą mogły być sprowadzane wyłącznie wodór i jego pochodne, które są kluczowe dla obniżania emisyjności gospodarki (*Gesetz zur Beschleunigung... 2022*). Ustawa odnosiła się do zawartych w załączniku lokalizacji projektów: Brunsbüttel, Wilhelmshaven, Stade, Hamburg, Rostock i Lubmin. Znowelizowana w lipcu 2023 r. ustawa określa m.in. długoterminowe zasady dotyczące terminali stacjonarnych i budowy terminalu FSRU w porcie Mukran na Rugii wraz z interkonektorem łączącym obiekt z siecią przesyłową gazu koło Lubmina (*Gesetz zur Änderung 2023*). Przepisy mają zastosowanie do uruchomionych na początku 2023 r. terminali FSRU w Wilhelmshaven (I), Brunsbüttel i Lubminie, jak i planowanych w Wilhelmshaven (II), Stade i na Rugii oraz trzech terminali lądowych. Instalacja LNG na Rugii ma obejmować dwie jednostki pływające: wynajętą przez *Deutsche ReGas* i aktualnie działającą w Lubminie (*Neptune*) oraz jedną z pięciu wydzierżawionych przez RFN (*Transgas Power*). Projekt ten jest kontestowany przez lokalną społeczność i organizacje ekologiczne, które obawiają się nieodwracalnych szkód w przyrodzie i turystyce. Ponadto krytycy zwracają uwagę, że dotychczas uruchomione terminale zostały w 2023 r. wykorzystane jedynie w 58%, co oznacza, że dodatkowe instalacje skutkować będą nadwyżką przepustowości (*Ersatz für russisches 2023*). W znowelizowanej ustawie nie znalazły się lokalizacje w Rostocku i Hamburgu, które badano pod



kątem wykorzystania na potrzeby terminali FSRU, a których nie można było wdrożyć z powodów technicznych.

Jednocześnie niezbędne, obok zawarcia umów długoterminowych na dostawy skroplonego gazu ziemnego, było także zapewnienie krótkoterminowych dostaw jeszcze w 2022 r. Wkład w zastąpienie części importu gazu ziemnego z Rosji miała zapewnić umowa koncernu *RWE* z *Abu Dhabi National Oil Company* (*ADNOC*) na dostawę w grudniu 2022 r. 137 tys. m<sup>3</sup> gazu skroplonego do pływającego terminalu w Brunsbüttel. Firmy podpisały również *Memorandum of Understanding* w sprawie kolejnych dostaw od 2023 r. (*RWE* 2022). Umowa *RWE* i *ADNOC* jest częścią porozumienia (*Energy Security and Industry Accelerator Agreement*), które zostało podpisane we wrześniu 2022 r. w obecności kanclerza Olafa Scholza i szejka Mohameda bin Zayed. Celem tego porozumienia jest przyspieszenie projektów będących przedmiotem wspólnego zainteresowania ZEA i RFN w zakresie bezpieczeństwa energetycznego, dekarbonizacji i ochrony klimatu (*Ibidem*).

Pod koniec listopada 2022 r. *Qatar Energy* zawarł z koncernem *Conoco Phillips* umowę na dostawy skroplonego gazu ziemnego do Niemiec. Surowiec ma pochodzić z pól wydobywczych w Katarze, w których amerykańska firma posiada udziały i trafiać do stacjonarnego terminalu LNG w Brunsbüttel. W ramach 15-letniej umowy uzgodniono dostarczanie 2 mln ton LNG rocznie, począwszy od 2026 r. (*Einigung über Flüssigerdgas* 2022).

W czerwcu 2023 r. *SEFE* podpisała 20-letni kontrakt na dostawy 2,25 mln ton LNG (3 mld m sześć.) rocznie przez amerykańską firmę *Venture Global LNG* (Tani et al. 2023). Z kolei 19 grudnia 2023 r. *SEFE* zawarła umowę z norweską firmą *Equinor* na dostawy około 10 mld m sześć. gazu ziemnego rocznie w latach 2024–2034, z opcją przedłużenia na kolejne 5 lat łącznie na 29 mld m sześć. (*Equinor* 2023).

Natomiast *VNG H&V*, spółka będąca w całości własnością *VNG AG* oraz algierskie państwowe przedsiębiorstwo energetyczne *Sonatrach* podpisały 8 lutego 2024 r. średnioterminową umowę na dostawy gazu. Nie podano szczegółów dotyczących wielkości dostaw surowca, który Algieria miałaby przekazywać do RFN. Umowa jest wyrazem wzmacniania współpracy między obiema firmami; długoterminowym celem jest nawiązanie partnerstwa wodorowego z firmą *Sonatrach* i w przyszłości import zielonego wodoru z Algierii do Niemiec (*VNG* 2024).

Dywersyfikacja źródeł dostaw gazu ziemnego stała się konieczna już w 2022 r. Wprawdzie do początku września 2022 r. Niemcy otrzymywały znaczną część gazu ziemnego gazociągami lądowymi (gazociąg jamalski z Rosji przez Polskę, oraz magistrala przesyłowa biegnąca z Rosji przez Ukrainę

i Słowację) i *Nord Stream 1*, lecz od maja 2022 r. Federacja Rosyjska stopniowo redukowała dostawy surowca gazociągami. W związku z sabotażem gazociągu *Nord Stream 1*, w kontekście wojny Rosji przeciwko Ukrainie, bezpośredni import rosyjskiego gazu ziemnego do RFN został całkowicie wstrzymany oraz ograniczony został tranzyt przez Ukrainę. 26 września 2022 r. w wyniku eksplozji uszkodzone zostały obie nitki *Nord Stream 1* i jedna z dwóch nitek niedodanego do użytku *Nord Stream 2*.

Pod koniec czerwca 2022 r. 26% importowanego przez Niemcy gazu ziemnego pochodziło z Rosji, zaś w sierpniu 2022 r. udało się zredukować udział rosyjskiego surowca do 10%. Po ustaniu dostaw rosyjskiego gazu do RFN brakujące wolumeny zostały zastąpione zwiększonym importem z Norwegii, Holandii i Belgii. Według danych BMWK dostawy gazu ziemnego z Norwegii wzrosły w 2022 r. do ok. 46 mld m<sup>3</sup> (wzrost o ok. 15 mld m<sup>3</sup> w porównaniu do 2021 r.). Szacunkowo w najbliższych latach poziom dostaw z Norwegii utrzyma się na poziomie 46 mld m<sup>3</sup>, z tym że od 2027 r. spodziewane jest ich ograniczenie. Importowane 46 mld m<sup>3</sup>/rok obejmuje również ilości tranzytowe, a zawarty w nich udział zużywany w RFN szacuje się na około 62%, czyli w najbliższych latach około 29 mld m<sup>3</sup>/rok, od 2027 r. około 26-28 mld m<sup>3</sup>/rok. Dostawy z Holandii (z własnej produkcji, jak i z dostaw gazu skroplonego przez terminale w Rotterdamie i Eemshaven) wyniosły 24 mld m<sup>3</sup> w 2022 r., pomniejszone o wolumeny tranzytowe, około 15 mld m<sup>3</sup> przeznaczone do niemieckiej konsumpcji. Założono, że poziom ten utrzyma się do 2030 r. (oczekiwane w najbliższych latach zmniejszenie produkcji gazu w Holandii może zostać zrekompensowane zwiększonymi dostawami LNG do tego państwa). Spodziewane dostawy z Belgii przez terminal gazu skroplonego Zeebrugge mają wynieść około 25 mld m<sup>3</sup> w nadchodzących latach, z czego 16 mld m<sup>3</sup> pozostanie na rynku niemieckim. Przyjęto również, że poziom ten utrzyma się do 2030 r. Ponadto od 2026 r. z Francji (z LNG we francuskich terminalach) do RFN będzie przepływać około 7 mld m<sup>3</sup> gazu rocznie (BMWK 2022b).

Działania na rzecz uniezależnienia od Rosji objęły także przejście kontroli nad *Gazprom Germania GmbH*, firmą mającą znaczenie dla dostaw gazu ziemnego na rynku niemieckim. 4 kwietnia 2022 r. Federalna Agencja Sieci została powołana na powiernika spółki *Gazprom Germania GmbH (Erdöl und Erdgas 2022: 40)*. *Gazprom Germania GmbH* od 20 czerwca 2022 r. działa pod nazwą *Securing Energy for Europe (SEFE)*, zaś 14 listopada 2022 r. została znacjonalizowana (bez odszkodowania) i w związku z tym stanowi własność Skarbu Państwa. *SEFE* zarządza magazynami gazu ziemnego w Rehden i Jemgum za pośrednictwem swojej spółki zależnej *Astora GmbH*, jest współwłaścicielem magazynów Katharina i Etzel oraz szlaków przesyłowych gazu

w RFN (m.in. lądowych odnóg *Nord Stream 1* – *NEL* i *OPAL*), jak również posiada 49,98% akcji w spółce *Gascade Gastransport* [właścicieli i operatory ponad 3 tys. km gazociągów w RFN]. *SEFE* ma udziały w firmach działających na rynku handlu gazem, takich jak posiadający około 18% udziału w rynku gazu w Niemczech *Wingas* (100%), i *WIEH* (50%) (Więcej na stronie internetowej *SEFE*).

Federacja Rosyjska była najważniejszym dostawcą ropy naftowej dla RFN, jednakże pełnoskalowa wojna na Ukrainie wymusiła zmiany źródeł zaopatrzenia w surowiec. Minister R. Habeck planował do lipca 2022 r. pozyskać z Rosji tylko około 17% ropy naftowej, a do końca 2022 r. całkowicie zrezygnować z rosyjskich dostaw. W kontekście obowiązującego od 5 grudnia 2022 r. embarga nałożonego na dostawy ropy naftowej do UE drogą morską, Niemcy zobowiązały się do zaprzestania od 2023 r. kupowania rosyjskiej ropy pompowanej przez ropociąg *Przyjaźń*, który był wyłączony z tego zakazu (*PCK-Raffinerie in Schwedt* 2022). Sytuacja ta stanowiła szczególnie wyzwanie dla rafinerii *PCK* w Schwedt, która była zaopatrywana w rosyjską ropę naftową rurociągiem *Przyjaźń*. Tą drogą docierało do Schwedt około 22 mln ton surowca (stan na koniec 2021 r.), stąd też Federalne Ministerstwo Gospodarki i Ochrony Klimatu musiało podjąć działania umożliwiające zaopatrzenie rafinerii z innych źródeł.

Po wycofaniu się z zakupów rosyjskiej ropy rafineria *PCK* w Schwedt zaopatrywana jest głównie za pośrednictwem naftoportu w Rostocku. Rurociąg z portu Rostock do Schwedt ma przepustowość do 7 mln ton/rok, co przekłada się na wykorzystanie mocy przerobowych rafinerii na poziomie 50-60%. Rurociąg ma zostać zmodernizowany, aby mógł transportować nawet 9 mln ton ropy naftowej rocznie. Tym samym rafineria *PCK* będzie mogła zwiększyć wykorzystanie mocy produkcyjnych do 75% (Fedorska, Olk, Stratmann 2022). Dla zapewnienia ciągłości funkcjonowania rafinerii ważny jest przesył surowca za pośrednictwem naftoportu w Gdańsku oraz dostawy z Kazachstanu. 2 grudnia 2022 r. Polska i Niemcy zawarły porozumienie o współpracy w zakresie dostaw ropy naftowej. Ropa miała przybywać do Naftoportu w Gdańsku, a następnie być transportowana do Schwedt północnym odcinkiem rurociągu *Przyjaźń* (Fedorska 2023). Również pod koniec 2022 r. osiągnięto porozumienie w sprawie dostaw ropy naftowej z Kazachstanu do rafinerii *PCK* w Schwedt. Początkowo planowano przesłanie w 2023 r. łącznie 1,2 mln ton. Dostawy rozpoczęto w lutym i do końca maja miały osiągnąć wielkość 190 tys. ton. Do końca 2023 r. wolumen miał wzrosnąć co najmniej do 890 tys. ton (100 tys. ton miesięcznie w okresie czerwiec–grudzień). 20 czerwca 2023 r., podczas wizyty prezydenta RFN Franka-Waltera Steinmeiera w Kazachstanie, doszło do podpisania przez

*KazMunaiGaz* i *Rosneft Deutschland* umowy na dostawy ropy naftowej do Niemiec. Ich wielkość uzgodniono na 100 tys. ton miesięcznie z Kazachstanu do rafinerii PCK w Schwedt (ropociągami *Družba* biegnącym przez Rosję, Białoruś i Polskę) (BMWK 2022c).

Jedną z największych firm zajmujących się przetwórstwem ropy w RFN jest *Rosneft Deutschland* kontrolująca około 12% mocy przerobowych surowca. Na podstawie ustawy o zabezpieczeniu zaopatrzenia w energię (*Gesetz zur Sicherung der Energieversorgung*, *EnSiG*, § 17) rząd federalny umieścił 16 września 2022 r. *Rosneft Deutschland GmbH* (RDG) i *RN Refining & Marketing GmbH* (RNRM), spółki kontrolowane przez rosyjski *Rosneft*, pod zarządem powierniczym Federalnej Agencji Sieci. Federalna Agencja Sieci przejęła w ten sposób kontrolę nad *Rosneft Deutschland*, a tym samym nad udziałami w rafineriach PCK w Schwedt (54%), *MiRo* (Karlsruhe, 24%) i *Bayernoil* (Vohburg an der Donau, 28,6%) (BMWK 2022d). Zarząd powierniczy jest przedłużany co sześć miesięcy, przy czym na początku marca 2024 r. rząd federalny podjął decyzję o zachowaniu tego statusu sprawowanego przez Federalną Agencję Sieci do 10 września 2024 r.

Równolegle do działań służących zapewnieniu dostaw surowców energetycznych, przede wszystkim gazu ziemnego, z Rosji, podejmowano aktywność mającą minimalizować kryzys energetyczny. Obejmowała ona uruchomienie pozostających w rezerwie bloków węglowych i przedłużenie funkcjonowania wskazanych do wyłączenia siłowni do czasu oddania do użytku do końca 2023 r. pływających jednostek FSRU. Stosownie do tego 28 września 2022 r. rząd federalny przyjął dwa rozporządzenia. Rozporządzenie o tzw. rezerwie zaopatrzenia (*Versorgungsreserve*) dotyczyło pięciu bloków na węgiel brunatny o łącznej mocy 1,9 GW, pozostających w tzw. rezerwie bezpieczeństwa (*Sicherheitsbereitschaft*). Od 1 października 2022 r. do 30 czerwca 2023 r. mogły one produkować i sprzedawać energię na giełdzie. Drugie rozporządzenie odnosiło się głównie do elektrowni na węgiel kamienny znajdujących się w rezerwie sieciowej (*Netzreserve*). W razie utrzymania się stanu alarmowego lub ogłoszenia stanu awaryjnego elektrownie z rezerwy sieciowej mogłyby pozostać na rynku do 31 marca 2024 r. (BMWK 2022e).

W efekcie powyższych decyzji węgiel kamienny zyskał na znaczeniu dla zaopatrzenia w energię. Niemcy w wyniku wojny na Ukrainie zwiększyły w 2022 r. import węgla kamiennego o 8% – do 44,4 mln ton. W 2022 r. Federacja Rosyjska była najważniejszą dostawcą tego surowca (13 mln ton) na rynek niemiecki, aczkolwiek w porównaniu z 2021 r. import węgla kamiennego z Rosji spadł o 37% (od 11 sierpnia 2022 r. obowiązuje unijny całkowity zakaz importu rosyjskiego węgla). Drugim najważniejszą dostawcą w 2022 r. były

USA; wolumen dostaw wzrósł o 32% w porównaniu z 2021 r. i wyniósł 9,4 mln ton. Zwiększyły się również dostawy z RPA, Kolumbii i Australii – odpowiednio o 278% do 3,9 mln ton, o 210% do 7,2 mln ton i o 15% do 6,3 mln ton (*Russland wichtigster Lieferant*). W 2023 r. udział głównych dostawców węgla kamiennego był następujący (import łącznie to 32,7 mln ton): USA 28,5%, Australia 25,9%, Kolumbia 15,4%, RPA 11,4%. Z kolei udział rosyjskich dostaw spadł do 1,8% (AGEB 2024: 25).

Pomijając kwestie szczegółowe należy zaznaczyć, że rząd kanclerza Olafa Scholza nie zrewidował planów szybszego zaprzestania wykorzystywania węgla do produkcji energii oraz wbrew oczekiwaniom, nie zrezygnował z odejścia od energetyki jądrowej, a jedynie odroczył do 15 kwietnia 2023 r. wygaszenie ostatnich trzech elektrowni (Emsland, Isar 2 i Neckarwestheim 2 – miały być wyłączone z końcem 2022 r.). Zostały również podjęte działania mające przyspieszyć transformację energetyczną. Nowe rozwiązania prawne, będące rezultatem wdrożenia pakietu wielkanocnego (*Osterpaket*) i pakietu letniego (*Sommerpaket*) z 2022 r., mają dać impuls dla ekspansji i zwiększenia inwestycji w odnawialne źródła energii. Do 2030 r. udział odnawialnych źródeł energii w zużyciu energii elektrycznej brutto powinien wynosić 80%. Oczekuje się, że duży udział w tym wzroście będzie miała fotowoltaika. Zainstalowana moc elektrowni fotowoltaicznych na koniec 2030 r. ma wynosić 215 GW. Realizacji tego celu mają służyć środki zawarte w przyjętym 16 sierpnia 2023 r. przez rząd federalny pakiecie fotowoltaicznym (*Solarpaket*). Niemcy muszą zdynamizować ekspansję odnawialnych źródeł energii, aby pokryć dodatkowe zapotrzebowanie na energię elektryczną, a co za tym idzie osiągnąć cele wyznaczone w zakresie klimatu w sektorach transportu i budownictwa oraz w przemyśle.

Dodatkowo 26 lipca 2023 r. rząd federalny przyjął aktualizację Narodowej Strategii Wodorowej (*Fortschreibung der Nationalen Wasserstoffstrategie*), która zakłada zwiększenie krajowych mocy elektrolizy w 2030 r. do co najmniej 10 GW (Bundesregierung 2023). Według rządu federalnego około 50-70% (45-90 TWh) zapotrzebowania prognozowanego na 95-130 TWh na 2030 r. zostanie pokryte importem z zagranicy (w postaci wodoru i jego pochodnych). Stąd konieczność zabezpieczenia importu poprzez umowy na dostawy wodoru, budowy infrastruktury transportowej oraz nowych partnerstw energetycznych i wodorowych mających ułatwić realizację wspólnych projektów w państwach, w których zastosowanie znalazłyby niemieckie technologie. Pierwszą dostawę wodoru (tzw. niebieskiego wodoru, wytwarzanego przy użyciu gazu ziemnego) z ZEA odebrano 21 października 2022 r. w porcie w Hamburgu. Została ona uzgodniona podczas wizyty ministra Roberta Habecka 21 marca 2022 r. w Abu Dhabi (BMWK 2022f). Warto odnotować, że tego dnia koncern ADNOC

podpisał umowę z niemieckimi firmami *Hydrogenious* i *Uniper* na utworzenie łańcucha dostaw zielonego wodoru pomiędzy Abu Zabi a Wilhelmshaven. W ramach projektu demonstracyjnego do RFN ma być transportowanych rocznie 7-10 tys. ton wodoru. Pierwsze dostawy zielonego wodoru spodziewane są w 2025 r.

Wspomniana powyżej wizyta ministra Habecka stanowiła element szerszej aktywności dyplomatycznej w latach 2022 i 2023, w którą wpisane było poszukiwanie alternatywnych wobec rosyjskich dostaw surowców energetycznych, jak też intensyfikowanie współpracy w sferze odnawialnych źródeł energii oraz rozwoju technologii wodorowych i przygotowania dostaw wodoru i jego produktów (głównie amoniaku) do Niemiec.

## Podsumowanie

Pełnoskalowa wojna Rosji przeciw Ukrainie wymusiła zrewidowanie polityki energetycznej RFN, zwłaszcza równoważenie jej dwóch celów: ochrony klimatu (środowiska) i zabezpieczenia dostaw w perspektywie krótko-, średnio- i długoterminowej. Stanowiło to również odpowiedź na marginalizowanie podatności na zagrożenia związane z zależnością od importu surowców energetycznych z Rosji, przede wszystkim gazu ziemnego. Dopiero wojna na Ukrainie wpłynęła na właściwą ocenę sytuacji wykazując, że to Niemcy były bardziej uzależnione od Rosji, a nie odwrotnie, jak dotychczas zakładano.

Rząd federalny/Federalne Ministerstwo Gospodarki i Ochrony Klimatu pod presją czasu podejmowały decyzje, które wdrożone za pomocą odpowiednio dobranych środków, miały zrekompensować w krótkiej perspektywie redukcję dostaw paliw kopalnych z Federacji Rosyjskiej. Wobec tego pierwszoplanowym działaniem w polityce energetycznej było zapewnienie alternatywnych dostaw, a co za tym idzie takie zmiany w strukturze importu gazu ziemnego, ropy naftowej i węgla kamiennego, które pozwalałyby trwale wyeliminować rosyjskie surowce energetyczne z rynku niemieckiego. Ponadto rezultatem decyzji podjętych w odniesieniu do sektora gazu ziemnego jest stworzenie infrastruktury umożliwiającej odbiór skroplonego gazu dostarczanego drogą morską, jak też zapewnienie określonego poziomu napełnienia magazynów gazu ziemnego na początku sezonu grzewczego 2022/2023 (jak również kolejnego), co pozwoliło uniknąć niedoboru surowca.

Przyspieszone odchodzenie od dostaw rosyjskich surowców energetycznych, przede wszystkim gazu ziemnego, miało zostać osiągnięte również poprzez masową ekspansję odnawialnych źródeł energii, a w perspektywie

rozwój wykorzystania wodoru i jego pochodnych, takich jak amoniak. Rozbudowa systemów odnawialnych źródeł energii i produkcji wodoru ma kluczowe znaczenie w procesie osiągnięcia przez Niemcy neutralności klimatycznej do 2045 r.

## Bibliografia

- AGEB (2024), *Energieverbrauch in Deutschland im Jahr 2023*, Stand: 11. März 2024, [https://agenergiebilanzen.de/wpcontent/uploads/2024/04/AGEB\\_Jahresbericht2023\\_20240403\\_dt.pdf](https://agenergiebilanzen.de/wpcontent/uploads/2024/04/AGEB_Jahresbericht2023_20240403_dt.pdf) (dostęp: 30.03.2024).
- AGEB (2022), *Energieverbrauch in Deutschland im Jahr 2021*, Stand: 22. Februar 2022, [https://agenergiebilanzen.de/wp-content/uploads/2022/04/AGEB\\_Jahresbericht2021\\_20220524\\_dt\\_Web.pdf](https://agenergiebilanzen.de/wp-content/uploads/2022/04/AGEB_Jahresbericht2021_20220524_dt_Web.pdf) (dostęp: 30.05.2022).
- Agora Energiewende (2022), *Energiesicherheit und Klimaschutz vereinen – Maßnahmen für den Weg aus der fossilen Energiekrise*, 16.03.2022, [https://www.agora-energiewende.de/fileadmin/Projekte/2022/2022-03\\_DE\\_Immediate\\_Action\\_Programme/A-EW\\_252\\_DE\\_Immediate\\_Programme\\_WEB.pdf](https://www.agora-energiewende.de/fileadmin/Projekte/2022/2022-03_DE_Immediate_Action_Programme/A-EW_252_DE_Immediate_Programme_WEB.pdf) (dostęp: 30.04.2022).
- Baerbock über Nord Stream 2. »Diese Pipeline kann so nicht genehmigt werden«, „Der Spiegel“ 13.12.2021, <https://www.spiegel.de/politik/ostseepipeline-baerbock-bekraeftigt-nord-stream-2-kann-somit-nicht-genehmigt-werden-a-4e0cd120-6ac3-488f-b5e4-a7283cb1b5fe> (dostęp: 30.05.2023).
- Billmayer L. (2022), *Wie Deutschland jetzt von Putins Öl loskommen will – und warum DDR-Altlasten das so schwierig machen*, „Frankfurter Rundschau“ 01.04.2022, <https://www.fr.de/politik/ukraine-energie-krise-erdoel-russland-importe-alternative-robort-habeck-zr-91451237.html> (dostęp: 30.04.2023).
- BMWK (2022a), *Fortschrittsbericht Energiesicherheit*, 25.03.2022, [https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/Energie/0325\\_fortschrittsbericht\\_energiesicherheit.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=16](https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/Energie/0325_fortschrittsbericht_energiesicherheit.pdf?__blob=publicationFile&v=16) (dostęp: 20.05.2023).
- BMWK (2022b), *Bericht des Bundeswirtschafts- und Klimaschutzministeriums zu Planungen und Kapazitäten der schwimmenden und festen Flüssigerdgasterminals*, 03.03.2023, [https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/Energie/20230303-Ing-bericht.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/Energie/20230303-Ing-bericht.pdf?__blob=publicationFile&v=2) (dostęp: 30.05.2022).
- BMWK (2022c), *Zukunftspaket: Sicherung der PCK und Transformation in den ostdeutschen Raffineriestandorten und Häfen beschleunigen*, 16.09.2022, [https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/XYZ/zukunftspaket-transformation-der-raffinerien-schwedt-und-leuna.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/XYZ/zukunftspaket-transformation-der-raffinerien-schwedt-und-leuna.pdf?__blob=publicationFile&v=4) (dostęp: 20.05.2023).
- BMWK (2022d), *Bundesregierung stellt Rosneft Deutschland unter Treuhandverwaltung*, 16.09.2022, Pressemitteilung, <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Pressemitteilungen/2022/09/20220916-bundesregierung-stellt-rosneft-deutschland-unter-treuhandverwaltung.html> (dostęp: 30.04.2023).
- BMWK (2022e), *Kabinett stärkt Vorsorge für den kommenden Winter: Marktrückkehr von Braunkohlekraftwerken startet wie geplant zum 1. Oktober 2022 – Netzreserve wird bis zum 31. März 2024 verlängert*, 28.09.2022, Pressemitteilung, <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Pressemitteilungen/2022/09/20220928-kabinett-staerkt-vorsorge-fuer-den-kommenden-winter.html> (dostęp: 30.04.2023).
- BMWK (2022f), *Erste Wasserstofflieferungen aus den Vereinigten Arabischen Emiraten in Hamburg übergeben*, 21.10.2022, Pressemitteilung, <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Pressemitteilu->

- ngen/2022/10/20221021-erste-wasserstofflieferungen-aus-den-vereinigten-arabischen-emiraten-in-hamburg-uebergeben.html (dostęp: 30.08.2023).
- BMWK (2023a), *Informationen zum FSRU-Standort Mukran*, 12.07.2023, [https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/F/faqs-Ing-terminal-mukran.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/F/faqs-Ing-terminal-mukran.pdf?__blob=publicationFile&v=4) (dostęp: 20.08.2023).
- Bundesregierung (2023), *Nationale Wasserstoffstrategie. Energie aus klimafreundlichem Gas*, 26.07.2023, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/schwerpunkte/klimaschutz/wasserstoff-technologie-1732248> (dostęp: 30.08.2023).
- Bundesregierung (2022), *Pressekonferenz von Bundeskanzler Scholz und dem irischen Premierminister Micheál Martin vor dem gemeinsamen Gespräch am 22. Februar 2022 in Berlin*, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/pressekonferenz-von-bundeskanzler-scholz-und-dem-irischen-premierminister-miche%C3%A1l-martin-vor-dem-gemeinsamen-gespraech-am-22-februar-2022-in-berlin-2007126> (dostęp: 30.03.2022).
- Deutscher Bundestag (2022a), *Stenografischer Bericht, 13. Sitzung, 20. Wahlperiode*, 26. Januar 2022, [www.bundestag.de](http://www.bundestag.de) (dostęp: 20.12.2022).
- Deutscher Bundestag (2022b), *Plenarprotokoll 20/19*, 20. Wahlperiode, 19. Sitzung, Berlin, Sonntag, den 27. Februar 2022, <https://dsrserver.bundestag.de/btp/20/20019.pdf> (dostęp: 30.03.2022).
- Deutscher Bundestag (2018), *Schriftliche Fragen mit den in der Woche vom 30. April 2018 eingegangenen Antworten der Bundesregierung*, Drucksache 19/1979, 19. Wahlperiode, 4. Mai 2018, <https://dsrserver.bundestag.de/btd/19/019/1901979.pdf> (dostęp: 20.12.2022).
- Einigung über Flüssigerdgas. Katar liefert LNG an Deutschland* (2022), „Tagesschau“ 29.11.2022, <https://www.tagesschau.de/wirtschaft/weltwirtschaft/katar-Ing-101.html> (dostęp: 20.04.2023).
- Erdöl und Erdgas in der Bundesrepublik Deutschland 2021* (2022), Landesamt für Bergbau, Energie und Geologie, Hannover, [https://www.lbeg.niedersachsen.de/download/184666/Erdoel\\_und\\_Erdgas\\_in\\_der\\_Bundesrepublik\\_Deutschland\\_2021.pdf](https://www.lbeg.niedersachsen.de/download/184666/Erdoel_und_Erdgas_in_der_Bundesrepublik_Deutschland_2021.pdf) (dostęp: 20.05.2023).
- Ersatz für russisches Pipelinegas. Rügener LNG-Terminal soll mit nur einem Spezialschiff starten* (2023), „Der Spiegel“ 28.11.2023, <https://www.spiegel.de/wirtschaft/ruegen-Ing-terminal-soll-mit-nur-einem-spezialschiff-starten-a-496a89a0-af68-412c-9a92-d52ec6bc588a> (dostęp: 20.12.2023).
- Equinor (2023), *Equinor and Germany's SEFE enter long-term gas sales agreements and pursue large scale hydrogen supplies*, 19.12.2023, <https://www.equinor.com/news/20231219-equinor-sefe-gas-sales-agreements-hydrogen-supplies> (dostęp: 30.12.2023).
- Fedorska A. (2023), *Raffineria PCK Schwedt. Niemcy mają problem*, Deutsche Welle, 22.02.2023, <https://www.dw.com/pl/rafineria-pck-schwedt-niemcy-maja-problem/a-64787156> (dostęp: 20.04.2023).
- Fedorska A., Olk J., Stratmann K. (2022), *Raffinerie Schwedt erhält erstmals Rohöl über Polen*, „Handelsblatt“ 08.11.2022, <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/energieversorgung-raffinerie-schwedt-erhaelt-erstmal-rohoel-ueber-polen/28795896.html> (dostęp: 20.04.2023).
- Gesetz zur Änderung des LNG-Beschleunigungsgesetzes und zur Änderung des Energiewirtschaftsgesetzes und zur Änderung des Baugesetzbuchs* (2023), BGBl. 2023 I Nr. 184 vom 14.07.2023, <https://www.recht.bund.de/bgbl/1/2023/184/VO.html> (dostęp: 20.09.2023).
- Gesetz zur Beschleunigung des Einsatzes verflüssigten Erdgases (LNG-Beschleunigungsgesetz – LNGG)* (2022), 24.05.2022, [https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger\\_BGBL&start=//%5b@attr\\_id=%27bgbl122s0802.pdf%27%5d#\\_bgbl\\_%2F%2F%5B%40attr\\_id%3D%27bgbl122s0802.pdf%27%5D\\_\\_1701618397000](https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBL&start=//%5b@attr_id=%27bgbl122s0802.pdf%27%5d#_bgbl_%2F%2F%5B%40attr_id%3D%27bgbl122s0802.pdf%27%5D__1701618397000) (dostęp: 20.10.2022).
- Holz F. et al., (2022), *Energieversorgung in Deutschland auch ohne Erdgas aus Russland gesichert*, DIW, Nr. 83, 08.04.2022, [https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw\\_01.c.838841.de/diw\\_aktuell\\_83.pdf](https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.838841.de/diw_aktuell_83.pdf) (dostęp: 30.05.2022).



- Gazprom, BASF, E.ON, ENGIE, OMV and Shell sign Shareholders Agreement on Nord Stream 2 project, Pressemitteilung vom 04.09.2015, <http://www.gazprom.com/press/news/2015/september/article245837> (dostęp: 25.02.2018).
- Gemeinsame Erklärung der Vereinigten Staaten von Amerika und Deutschlands zur Unterstützung der Ukraine, der europäischen Energiesicherheit und unserer Klimaziele, 21. Juli 2021, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/gemeinsame-erklaerung-usa-und-deutschland/2472074> (dostęp: 30.05.2023).
- Höhne et al. (2022), *Pläne für deutsche Flüssigerdgas-Terminals sind massiv überdimensioniert*, NewClimate Institute, Kurzstudie, Dezember 2022, [https://newclimate.org/sites/default/files/2022-12/lng\\_deutschland\\_web\\_0.pdf](https://newclimate.org/sites/default/files/2022-12/lng_deutschland_web_0.pdf) (dostęp: 20.02.2023).
- Keine Entschädigungszahlung für Nord Stream 2 bei Verweigerung der Lizenz (2022), „Welt Online“, 21.01.2022, <https://www.welt.de/wirtschaft/article236376345/Robert-Habeck-Keine-Entschae-digungszahlung-fuer-Nord-Stream-2-bei-Verweigerung-der-Lizenz.html> (dostęp: 23.01.2022).
- Koch H. (2023), *Import von verflüssigtem Erdgas. Regierung plant LNG-Überkapazitäten*, „Die Tageszeitung“ 03.03.2023, <https://taz.de/Import-von-verfluessigtem-Erdgas/15919721/> (dostęp: 30.04.2023).
- Leopoldina (2022), *Wie sich russisches Erdgas in der deutschen und europäischen Energieversorgung ersetzen lässt*, Nationale Akademie der Wissenschaften, Ad-hoc-Stellungnahme, 8. März 2022, [https://www.leopoldina.org/fileadmin/redaktion/Publikationen/Nationale\\_Empfehlungen/2022\\_Stellungnahme\\_Energiesicherheit\\_V1.1.pdf](https://www.leopoldina.org/fileadmin/redaktion/Publikationen/Nationale_Empfehlungen/2022_Stellungnahme_Energiesicherheit_V1.1.pdf) (dostęp: 30.04.2022).
- PCK-Raffinerie in Schwedt bekommt erstmals Lieferung über Hafen Danzig (2022), „Der Spiegel“ 09.11.2022, <https://www.spiegel.de/wirtschaft/unternehmen/erdoel-pck-raffinerie-in-schwedt-bekommt-erstmals-lieferung-ueber-hafen-danzig-a-c3d620d5-3fde-4b89-ab8c-ba17b6486dc7> (dostęp: 20.04.2023).
- Russland wichtigster Lieferant Deutschland importierte 2022 mehr Steinkohle (2023), N-TV, 25.02.2023, <https://www.n-tv.de/wirtschaft/Deutschland-importierte-2022-mehr-Steinkohle-article23943924.html> (dostęp: 30.04.2023).
- RWE steigt bis 2 030 aus der Kohle aus (2022), MDR-Aktuell, 04.10.2022, <https://www.mdr.de/nachrichten/deutschland/wirtschaft/rwe-braunkohleausstieg-klimaschutz-kraftwerke-100.html> (dostęp: 30.04.2023).
- RWE (2022), *RWE and ADNOC agree on first LNG delivery to floating LNG import terminal at Brunsbüttel*, Essen, 25.09.2022, <https://www.rwe.com/en/press/rwe-ag/2022-09-25-rwe-and-adnoc-agree-on-first-lng-delivery/> (dostęp: 20.04.2023).
- Tani S. et al. (2023), *Germany locks in more US natural gas as it shuns Russian supply*, „Financial Times“ 22.06.2023, <https://www.ft.com/content/ecdadbf1-1939-4952-b2cc-c84fb1cbe6d6> (dostęp: 20.12.2023).
- Umbach F. (2022), *Strategische Irrtümer, Fehler und Fehlannahmen der deutschen Energiepolitik seit 2002*, „SIRIUS – Zeitschrift für Strategische Analysen“, 6(4): 373–393, <https://doi.org/10.1515/sirius-2022-4003>
- VNG (2024), *VNG H&V unterzeichnet Gasliefervertrag mit staatlichem algerischen Energieunternehmen SONATRACH*, 09.02.2024, <https://www.vng.de/de/2024-02-09-VNG-HV-unterzeichnet-Gasliefervertrag-mit-Sonatrach> (dostęp: 10.02.2024).
- Weltenergierat (2022), *Energie für Deutschland 2023. Fakten, Perspektiven und Positionen im globalen Kontext*, Mai 2022, [https://www.weltenergierat.de/wp-content/uploads/2022/06/Energie-fuer-Deutschland-2022\\_final-1.pdf](https://www.weltenergierat.de/wp-content/uploads/2022/06/Energie-fuer-Deutschland-2022_final-1.pdf) (dostęp: 30.06.2023).
- Wetzel D. (2017), *Putins Öl-Gigant macht sich in Deutschland breit*, „Welt“ 19.05.2017, <https://www.welt.de/wirtschaft/article164724358/Putins-Oel-Gigant-macht-sich-in-Deutschland-breit.html> (dostęp: 25.02.2018).

**Dr hab. Beata Molo, prof. UAFM**, Uniwersytet Andrzeja Frycza Modrzewskiego, Wydział Prawa, Administracji i Stosunków Międzynarodowych, Katedra Międzynarodowych Stosunków Politycznych, Kraków (beata.molo@interia.pl)

**Słowa kluczowe:** Niemcy, Rosja, polityka energetyczna, *Zeitenwende*

**Key words:** Germany, Russia, energy policy, *Zeitenwende*

#### *Abstract*

*The aim of the article is to analyze and elucidate how the federal government's decisions – and those of the Federal Ministry of Economy and Climate Protection (Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, or BMWK) – have affected Germany's energy policy in light of Russia's full-scale aggression in Ukraine. The author restricts herself to outlining initiatives that will ensure supplies of natural gas, crude oil and, to a lesser degree, hard coal as replacement for Russian energy sources, and eventually help Germany become energy independent of Russia. In this regard, the problem of creating hydrogen and renewable energy sources is also considered.*

*The following research questions were asked: How has Germany's energy strategy changed as a result of the full-scale conflict in Ukraine, and are these changes long-lasting? What steps have been made to ensure that Germany is not dependent on imports of energy raw materials, particularly natural gas, from Russia?*

*The research objective was accomplished and the research questions were addressed through content analysis, comparative analysis, and components of the decision-making method. Various source materials, studies, reports, and press documents were reviewed.*

MARCIN KOCZAN  
Wrocław  
ORCID: 0000-0002-8039-6820

## Niemiecko-rosyjska współpraca gazowa

### Od strategicznego partnerstwa do gorzkiego rozczarowania

#### Wprowadzenie

Inwazja rosyjska na Ukrainę w 2022 r. będzie miała daleko idące konsekwencje na bardzo wielu płaszczyznach, od przemodelowania relacji gospodarczych do możliwej deglobalizacji i tworzenia zrębów nowego ładu światowego. Z tego punktu widzenia możemy zgodzić się z kanclerzem Olafem Scholzem, że Europa i Niemcy znalazły się w punkcie zwrotnym. Budowane od dekad strategiczne partnerstwo rosyjsko-niemieckie zostało zakwestionowane. Niemcy przechodzą przez trudny okres przemodelowania polityki energetycznej, zmiany kierunków dostaw gazu i weryfikacji tempa transformacji energetycznej.

Autor stara się odpowiedzieć na pytanie, jak znaczącym dostawcą gazu ziemnego na rynek europejski była Rosja przed 2022 r.? Czy i z jakich powodów Niemcy budowały strategiczne partnerstwo w sektorze gazowym z Rosją? Jakie są konsekwencje rosyjskich działań dla niemieckiego sektora gazowego? Czy odejście od strategicznego partnerstwa z Rosją w sektorze energetycznym będzie miało trwały charakter? Podstawową metodą badawczą przyjętą w artykule jest krytyczna analiza zgromadzonych materiałów, uzupełniona metodą prognozowania, metodą porównawczą i analizy systemowej.

Z uwagi na fakt, że opisywane zagadnienie dotyczy w dużej mierze wydarzeń z nieodległej przeszłości, brak jest wystarczającej liczby artykułów naukowych, które odnosiłyby się do poruszanych w niniejszym tekście kwestii. Artykuł jest próbą zmiany tego stanu rzeczy i głosem w dyskusji nad rewizją niemieckiej polityki współpracy z Rosją w sektorze gazowym.

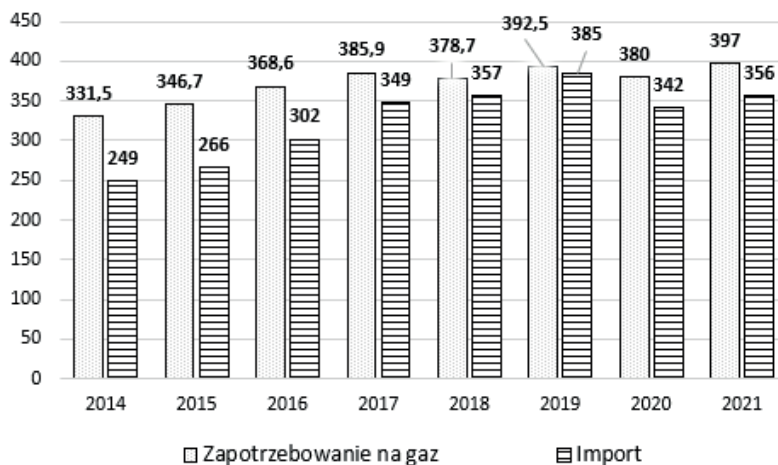
## Strategiczne partnerstwo

Zapotrzebowanie na gaz ziemny w Unii Europejskiej znacząco rosło w latach 2014 – 2021, od 331,5 mld m<sup>3</sup> do 397 mld m<sup>3</sup> rocznie (zob. wykres 1). Między rokiem 2014 a 2019 import gazu do państw UE wzrósł o blisko 55% (z 249 mld m<sup>3</sup> do 385 mld m<sup>3</sup>). W 2019 r. państwa unijne zanotowały szczyt importu gazu, który osiągnął poziom 385 mld m<sup>3</sup>. W następnych dwóch latach nastąpił wyraźny spadek zapotrzebowania związany ze skutkami pandemii Covid-19. W 2020 r. UE importowała 342 mld m<sup>3</sup> gazu, ale już w następnym roku zaobserwowano wyraźne odbicie do poziomu 356 mld m<sup>3</sup>. Z punktu widzenia bezpieczeństwa energetycznego UE odnotowano negatywny trend w relacji między zapotrzebowaniem na gaz a jego importem. Jeżeli w 2014 r. import gazu ziemnego do państw unijnych pokrywał 75% zapotrzebowania, to w 2021 r. już niemal 90%. To w istotny sposób wpływało na zależność UE od importu, zwiększało ryzyko zakłóceń w dostawach (niekoniernie z przyczyn intencjonalnych np. z powodu katastrof naturalnych lub przyczyn technicznych), rosły także wydatki na zakup surowca od dostawców zewnętrznych. Wzrost zapotrzebowania na gaz wynikał częściowo z założeń unijnej polityki klimatyczno-energetycznej, która jako długoterminowy cel przyjęła odchodzenie od używania węgla na rzecz odnawialnych źródeł energii. Gaz w tym procesie miał pełnić istotną rolę paliwa przejściowego, znacząco mniej emisyjnego niż węgiel. Jednocześnie źródła wytwórcze oparte na spalaniu gazu dobrze nadają się do wspierania mniej przewidywalnych źródeł pogodozależnych. Wzrost zapotrzebowania był w coraz większym stopniu pokrywany z importu, co wynikało przede wszystkim ze spadku produkcji własnej, głównie w Niderlandach<sup>1</sup> i w Wielkiej Brytanii.

Od wielu lat Rosja jest kluczowym dostawcą węglowodorów na unijny rynek. W 2014 r. państwa unijne importowały z Rosji 125 mld m<sup>3</sup> gazu ziemnego, co stanowiło 50% całego importu tego surowca do UE (zob. wykres 2). Najwyższy udział rosyjskiego gazu w imporcie do UE odnotowano w 2016 r. – 55%, co było równoznaczne z dostarczeniem na unijny rynek 166 mld m<sup>3</sup>. Mimo że udział rosyjskiego gazu w imporcie spadał przed kolejne lata, to wolumen rosyjskich dostaw rósł osiągając w 2017 r. 182 mld m<sup>3</sup>, w roku następnym 185 mld m<sup>3</sup>, aby w 2019 r. osiągnąć pik na poziomie 186 mld m<sup>3</sup> rocznie. Znaczący spadek poziomu dostaw w 2020 r. wynikał przede wszystkim ze skutków pandemii Covid-19 i znaczącego obniżenia zapotrzebowania na surowce energetyczne.

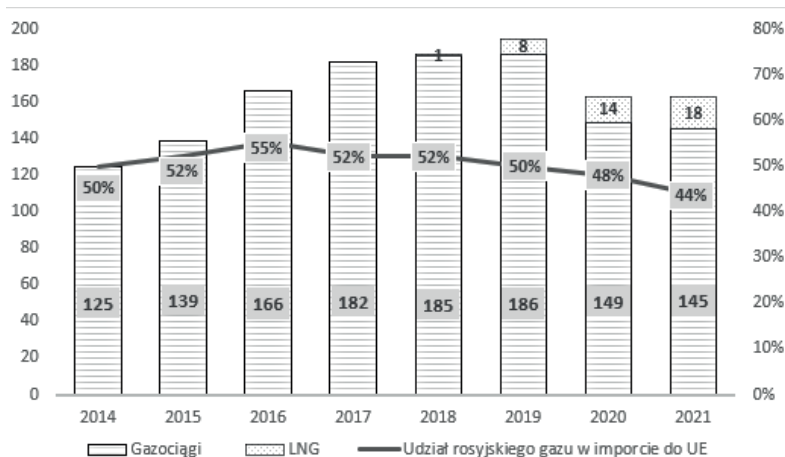
<sup>1</sup> Groningen – decyzja rządu o zakończeniu eksploatacji w październiku 2023.

Wykres 1

Zapotrzebowanie na gaz ziemny i jego import do UE w latach 2014 – 2021 w mld/m<sup>3</sup>

Źródło: opracowanie własne na podstawie: 1. Dane dotyczące zapotrzebowania na gaz: *Natural gas consumption in the European Union from 1998 to 2022 (in billion cubic meters)* <https://www.statista.com/statistics/265406/natural-gas-consumption-in-the-eu-in-cubic-meters/> (dostęp 20.06.2024 r.) 2. Dane dotyczące importu gazu: Sienkiewicz M., Nowakowski R., Tarnacka K., Turowski P., Bartoszewski J., Mikulska A., 2022: 26.

Wykres 2

Import rosyjskiego gazu ziemnego do UE w latach 2014-2021 w mld/m<sup>3</sup>

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Sienkiewicz M., Nowakowski R., Tarnacka K., Turowski P., Bartoszewski J., Mikulska A., 2022: 36.

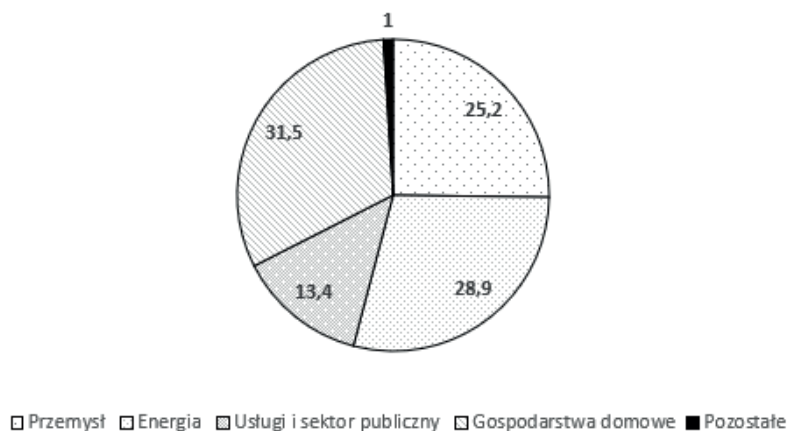
Za Kamilem Lipińskim można wskazać cztery główne czynniki, które miały wpływ na wzrost zależności od dostaw rosyjskiego gazu latach 2014-2021 (Lipiński 2023: 9):

1. 19% wzrost konsumpcji gazu ziemnego w UE,
2. 50% spadek wydobycia gazu w państwach unijnych,
3. zbyt wolny rozwój możliwości pozyskiwania gazu z innych źródeł niż Rosja,
4. brak wdrożenia porozumień dotyczących wzajemnego wsparcia państw członkowskich w przypadku ograniczenia dostaw surowca (zawarcie jedynie 2 z 34 wymaganych porozumień).

Największym konsumentem gazu w Europie jest Republika Federalna Niemiec. Z uwagi na relatywnie niską produkcję własną zmuszona jest do importu znaczących ilości surowca. W 2022 r. Niemcy sprowadzili 87,7 mld m<sup>3</sup> surowca (dla porównania Włochy 72,6 mld m<sup>3</sup>, a Francja 55,4 mld m<sup>3</sup>) (*Natural gas*). Przed 2021 r. poziom uzależnienia Niemiec od dostaw rosyjskiego gazu wahał się między 50% a 60% (Sienkiewicz, Nowakowski, Tarnacka i in. 2022: 61). Najwięcej gazu ziemnego – 31,5% zużywają w Niemczech gospodarstwa domowe (zob. wykres 3). Istotną część wykorzystuje się do wytworzenia energii i w procesach przemysłowych.

Wykres 3

Struktura zużycia gazu w Niemczech z podziałem na sektory (2021)



Źródło: opracowanie własne na podstawie Commission Staff Working Document, 2023 Country Report-Germany, Brussels, 24.05.2023, SWD(2023) 605 final, s. 43.

Współpraca niemiecko-rosyjska w zakresie surowców energetycznych wpisywała się w szerszy kontekst polityki wschodniej RFN, stawiający Rosję na pierwszym miejscu (podejście *Russia First*) i tworzenie strategicznego

partnerstwa (Cziomer 2009: 164-171). W umowie koalicyjnej między CDU/CSU a SPD z listopada 2005 r. można było przeczytać „Niemcy mają szczególny interes w tym, aby trudną modernizację tego kraju wspomagać poprzez wzmocnioną współpracę polityczną, gospodarczą i społeczną. (...) Chcemy rozbudować handel oraz utworzyć długofalowe partnerstwo energetyczne bez jednostronnego uzależnienia się od Rosji” (Cziomer 2009: 165). Było to realizowanie tzw. polityki *Wandel durch Handel*, która miała na celu, poprzez budowanie współzależności gospodarczych, pozytywnie wpływać na modernizację i transformację Rosji. Do lutego 2022 r., kiedy rosyjskie wojska zaatakowały Ukrainę, mieliśmy do czynienia z kontynuowaniem polityki tworzenia strategicznego partnerstwa niemiecko-rosyjskiego<sup>2</sup> mimo zmieniającej się sytuacji geopolitycznej<sup>3</sup>. Pomimo, że oczywistym był intencjonalny charakter działań podejmowanych przez Rosję, aby wywołać kryzys energetyczny w UE w 2021 r. (Koczan 2023: 235-247), część niemieckich elit próbowała oddzielić uruchomienie gazociągu *Nord Stream 2* od agresywnych działań Rosji wobec Ukrainy na krótko przed rozpoczęciem gorącej fazy konfliktu w lutym 2022 r. (Kwiatkowska 2022).

W zakresie polityki energetycznej można wskazać kilka istotnych powodów rozwijania strategicznego partnerstwa z Rosją jako konsensusu większości niemieckich elit polityczno-gospodarczych:

1. Przyjęty przez RFN model transformacji energetycznej (polegający na odchodzeniu od wykorzystywania węgla (Kędziński 2022a) w energetyce i ciepłownictwie zarówno indywidualnym, jak i systemowym, rezygnacja z energetyki atomowej, rozwój źródeł pogodozależnych) wymagał stabilnych dostaw gazu w konkurencyjnej cenie przez kolejne dekady.
2. Niemcy próbowały korzystać z renty geograficznej i stać się regionalnym hubem gazowym (centrum handlu i dystrybucji gazu ziemnego). Jest to jeden z kluczowych celów polityki energetycznej realizowanej przez ostatnie lata przez niemieckie władze (Reszel 2017: 87-93). Do realizacji tego celu niezbędne było zapewnienie, stabilnych i konkurencyjnych cenowo, dostaw gazu w ilościach przekraczających własne zapotrzebowanie.

---

<sup>2</sup> Chodzi np. o wspólnie realizowane projekty budowy magistral gazowych: *Nord Stream 1* i *Nord Stream 2*; oddawanie rosyjskim firmom zarządu nad elementami infrastruktury krytycznej tj. magazynami gazu; przejęcie pakietu większościowego w rafinerii Schwedt przez rosyjską spółkę *Rosneft* itp.

<sup>3</sup> Chodzi np. o wojnę rosyjsko-gruzińską w kwietniu 2008 r.; aneksje Krymu 2014 i destabilizację wschodniej Ukrainy; pogłębiający się proces uzależnienia Białorusi; wpływy rosyjskich służb na sytuację polityczną w poszczególnych państwach UE i wyniki wyborów.

3. Niemcy zużywają duże ilości gazu (najwięcej w UE). Przy braku własnych źródeł zmuszeni są importować surowiec. Rosja stała się dominującym eksporterem gazu na niemiecki rynek między innymi z uwagi na wyczerpywanie się źródeł holenderskich.
4. Niemiecki przemysł zużywa duże ilości gazu (zob. wykres 3), w tym najwięcej (ponad 35%) przemysł chemiczny i petrochemiczny (Commission: 13). Dostęp do taniego rosyjskiego gazu postrzegany był jako przewaga konkurencyjna niemieckiej gospodarki.
5. Próbowano stworzyć współzależność importowo-eksportową, w której Niemcom będzie zależało na wywiązywaniu się ze zobowiązań (odbieranie surowca, regulowanie zobowiązań finansowych) tak jak stronie rosyjskiej (dostarczanie zakontraktowanych ilości surowca bez opóźnień). Temu celowi służyło tworzenie wzajemnych powiązań biznesowych<sup>4</sup>. Była to konsekwentnie realizowana wieloletnia strategia, także w interesie Niemiec, którym zależało na tworzeniu stabilnych, obopólnie korzystnych relacji gospodarczych przede wszystkim w sektorze energetycznym (Koszel 2008: 188-189).
6. Współpraca miała mieć charakter długofalowy – gaz ziemny, jako paliwo przejściowe transformacji energetycznej, z czasem miał zastąpić wodór (Kędzierski 2020a) – jeden z kluczowych elementów niemieckiej transformacji energetycznej.

### Kryzys energetyczny 2021

Kryzys energetyczny, z którym mieliśmy do czynienia w UE w 2021 r., miał kilka obiektywnych przyczyn<sup>5</sup>, ale niewątpliwie świadome działania Rosji miały na celu jego zintensyfikowanie. Rosja w tamtym okresie kontrolowała osiem magazynów gazu o łącznej pojemności około 15 mld m<sup>3</sup>, znajdujących się w pięciu unijnych państwach. W samych Niemczech były to cztery magazyny (Rehden, Etzel, Jemgum, Katarina) o łącznej pojemności 6,6 mld m<sup>3</sup>, które odpowiadały za ok 30% niemieckich pojemności magazynowych gazu ziemne-

---

<sup>4</sup> Przykładem takiej współpracy jest konsorcjum *Nord Stream 1* i *Nord Stream 2*, w skład których wchodziły niemieckie przedsiębiorstwa; w 2015 r. niemiecki *Wintershall* przejął części udziałów w syberyjskim złożu Urengoj, a Gazprom kontrolę nad magazynami gazu w Niemczech: Rehden i Jemgum.

<sup>5</sup> Chodzi np. o ożywienie gospodarcze po pandemii Covid-19, co się wiązało ze wzrostem zapotrzebowania na energię i surowce niezbędne do jej wytworzenia; relatywnie długi okres grzewczy sezonu 2020/21 oraz realizację wieloletniego programu wygaszania elektrowni jądrowych w Niemczech.



go (Tursewicz 2022). Nienapełnianie przez Gazprom magazynów gazu, a także brak kontraktacji dodatkowych wolumenów surowca (poza podpisanymi wcześniej umowami), co w przypadku radykalnego wzrostu cen<sup>6</sup> (Dębkowska, Klucznik, Maj i in. 2023: 8) jest źródłem dodatkowych zysków dla przedsiębiorstwa, były świadomym działaniem zmierzającym do pogłębienie skutków kryzysu energetycznego w Europie. Sebastian Nick i Stefan Thoenes w swoich badaniach wykazali, że na ceny gazu w krótkim okresie duży wpływ mają niewystarczające zapasy surowca i niedobory w dostawach (Nick, Thoenes 2014: 517-527).

Jednym z powodów uzależniania się przez Niemcy od dostaw gazu z Rosji było odmienne postrzeganie bezpieczeństwa energetycznego, przede wszystkim przez pryzmat wymiaru technicznego, czyli zdolności do zaspokajania popytu na energię. Nie pojawiały się obawy, że przerwy w dostawach energii mogą wynikać z niedoboru dostaw zewnętrznych (Łada, Skłodowska, Szczepanik i in. 2015: 60), wynikających z przyczyn intencjonalnych. Jest to o tyle zaskakujące, że w ostatnich dekadach obserwowano wielokrotne wykorzystywanie przez Rosję dostaw surowców energetycznych do wywierania presji w celu osiągnięcia politycznych koncesji. Gabriel Collins wyliczył, że w latach 1992-2014 doszło do 17 różnego rodzaju „incydentów” (Collins 2017) o takim charakterze. Z najpoważniejszym Europa miała do czynienia na przełomie 2008/2009, kiedy Gazprom przestał tłoczyć gaz do i przez Ukrainę (Sienkiewicz 2010: 133-149). Różnice w postrzeganiu Rosji jako wiarygodnego partnera w relacjach gospodarczych, zwłaszcza w wymiarze energetycznym, między podmiotami niemieckimi a elitami państw Europy Środkowo-Wschodnich wynikały z myślenia życzeniowego i przekładania własnych schematów podejmowania decyzji na standardy rosyjskie (Łada 2016: 23).

### Zmiana strategicznego partnera

W lutym 2022 r. wojska rosyjskie zaatakowały Ukrainę. Zapoczątkowało to szereg działań UE (a szerzej tzw. kolektywnego Zachodu), które m.in. miały doprowadzić do skutecznego odejścia od importu rosyjskich węglowodorów do państw UE. W marcu 2022 r. Narodowa Akademia Nauk Leopoldina (*Nationalen Akademie der Wissenschaften Leopoldina*) opublikowała wykaz najważniejszych działań, jakie powinny być podjęte w krótkiej i długiej perspektywie czasowej, aby umożliwić całkowitą rezygnację z rosyjskich węglowodorów (*Wie sich russisches* 2022).

<sup>6</sup> W przypadku gazu ziemnego ceny w latach 2019-2023 wzrosły o ponad 200% .

Rosyjskie władze zaczęły wprowadzać liczne retorsje od ograniczenia przesyłu surowca przez magistralę *Nord Stream 1* i gazociąg Jamalski po obowiązkowe rozliczenia w rosyjskiej walucie. Dla Niemiec, głównego odbiorcy rosyjskiego gazu w UE, skutki kryzysu były szczególnie bolesne. W marcu 2022 r. został ogłoszony w Niemczech stan wczesnego ostrzegania. W czerwcu 2022 r. w związku ze znacznymi ograniczeniami przesyłu gazu przez gazociąg *Nord Stream 1* (Kardaś 2022) wprowadzono w Niemczech drugi w trzystopniowej skali stan zagrożenia dostaw gazu.

Minister Robert Habeck (*Habeck wirft* 2022) nazwał działania Rosji polegające na ograniczeniu dostaw gazu do europejskich odbiorców ekonomicznym atakiem na Niemcy („ein ökonomischer Angriff auf uns”). W podobnym tonie wypowiedział się Fatih Birol, dyrektor Międzynarodowej Agencji Energetycznej, mówiąc, że Rosja wykorzystuje gaz jako ekonomiczną polityczną broń (*How Europe* 2022)<sup>7</sup>.

W RFN obowiązuje trzy poziomowy stan alarmowy w sektorze gazowym, wprowadzany w zależności od stopnia zakłóceń lub przerw w dostawach surowca do Niemiec: 1. Poziom wczesnego ostrzegania (*Early warning level*); 2. Poziom zagrożenia (*Alert level*); 3. Poziom awaryjny (*Emergency level*). Wynikają one zasadniczo z trzech aktów prawnych odnoszących się do bezpieczeństwa dostaw:

1. Ustawa o zabezpieczeniu dostaw energii z 20 grudnia 1974 r. z późniejszymi zmianami (Ustawa o bezpieczeństwie energetycznym – EnSiG) (*Gesetz zur*);
2. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1938 z 25 października 2017 r. dotyczące środków zapewniających bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego i uchylające rozporządzenie (UE) nr 994/2010 (Rozporządzenie 2017);
3. Plan na wypadek sytuacji nadzwyczajnej (*Emergency Plan*) opracowany przez Federalne Ministerstwo Gospodarki i Ochrony Klimatu, przyjęty 12 września 2023 r., na podstawie art. 8 ust 2 lit. b ww. Rozporządzenia i na podstawie art. 7 ust. 2 Rozporządzenia Rady (UE) 2022/1369 z 5 sierpnia 2022 r. w sprawie skoordynowanych środków ograniczających popyt na gaz (Rozporządzenie 2022).

Od zaistnienia kryzysu na rynku gazu niemiecki rząd podjął wiele działań zmierzających do zabezpieczenia dostaw w krótkiej i średniej perspektywie. Przygotowano rozporządzenia zmierzające do ograniczenia zużycia gazu, no-

---

<sup>7</sup> „Nobody is under any illusions anymore. Russia's use of its natural gas resources as an economic and political weapon show Europe needs to act quickly to be ready to face considerable uncertainty over Russian gas supplies next winter”.

welizację prawa dotyczącego obowiązkowych poziomów zapewnienia magazynów gazu (co najmniej 80% do 1 października, 90% – do 1 listopada i 40% – 1 lutego roku następnego), czy możliwość przejmowania przedsiębiorstw kontrolujących elementy infrastruktury krytycznej. Nie można zapominać o kampaniach społecznych zmierzających do redukcji zużycia węglowodorów takich jak np. *80 Millionen gemeinsam für Energiewechsel*.

Konsekwencje rezygnacji ze strategicznej współpracy z Rosją w zakresie importu gazu ziemnego podzielić można na dwie zasadnicze kategorie: 1. skutki krótko- i średnioterminowe 2. skutki długoterminowe. Do tych pierwszych zaliczyć można zamrożenie procesu certyfikacji *Nord Stream 2*<sup>8</sup>, a także znaczące podwyżki cen energii (Kędzierski 2022b) i konieczność wprowadzenia przez niemieckie władze działań interwencyjnych. Wysokie ceny energii mają istotny wpływ na całą gospodarkę. Produkcja nawozów jest procesem energochłonnym i ściśle powiązaniem z cenami gazu. Współczesne wysokowydajne unijne rolnictwo nie może poradzić sobie bez nawozów sztucznych. Ich cena ma bezpośredni wpływ na opłacalność produkcji i finalne ceny żywności. Wysoka cena nośników energii i żywności to jedne z głównych składników presji inflacyjnej. Należy także pamiętać, że znaczące ilości gazu zużywane są przez niemieckie gospodarstwa domowe (zob. wykres 3). Istotne podwyżki cen gazu mają więc duże znaczenie dla ekonomicznej kondycji niemieckich rodzin, a tym samym mogą mieć duże znaczenie polityczne. Do działań niemieckich władz, które będą miały charakter długotrwały, zaliczyć należy:

1. Przyspieszenie budowy terminali umożliwiających dostawę skroplonego gazu bezpośrednio do Niemiec. Plany budowy terminali regazyfikacyjnych mają w Niemczech długą historię (Kędzierski 2020b). Przed 2022 r. Niemcy sprowadzały LNG, ale za pośrednictwem terminali w Belgii i Holandii. Sankcje nałożone na Rosję po rozpoczęciu pełnoskalowej wojny z Ukrainą spowodowały, że Niemcy musiały podjąć wysiłek znalezienia alternatywnych dostawców gazu. Właściwie jedynym sposobem było postawienie na import gazu skroplonego LNG i pozyskanie pływających terminali do jego regazyfikacji<sup>9</sup>. Docelowo mają to być cztery terminale: Brunsbüttel (uruchomiony), Wilhelmshaven 1 (uruchomiony), Stabe

---

<sup>8</sup> 22 lutego 2022 r. kanclerz Olaf Scholz ogłosił zamrożenie procesu certyfikacji gazociągu *Nord Stream 2*. Chodziło o wycofanie pozytywnej oceny oddziaływania gazociągu na bezpieczeństwo Niemiec i UE. Pozytywna ocena jest niezbędna do zakończenia procesu certyfikacji magistrali.

<sup>9</sup> Terminale typu *FSRU* (*Floating Storage Regasification Unit*) można podłączyć do sieci szybciej niż terminale lądowe.

(planowane uruchomienie w drugiej połowie 2024 r.), Wilhelmshaven 2 (planowane uruchomienie w drugiej połowie 2024 r.). Pierwsze terminale zaczęły przyjmować surowiec niecały rok po ogłoszeniu przez kanclerza Scholza decyzji o ich budowie. Nie byłoby to możliwe, gdyby nie podjęto extraordinaryjnych zabiegów, w tym przyjęcia specjalnej ustawy, która zmodyfikowała i skróciła standardowe procedury wymagane przy tego typu inwestycjach. Budowa terminali do odbioru LNG w takiej skali powoduje, że Niemcy przeorientują szlaki przesyłu gazu.

2. Wieloletnie zacieśnianie współpracy z Rosją w sektorze energetycznym spowodowało, że należące do rosyjskich podmiotów spółki kontrolowały istotne elementy infrastruktury krytycznej w Niemczech. Należąca do Gazpromu spółka Gazprom Germania kontrolowała część podziemnych magazynów gazu, w tym największy Rehden zdolny pomieścić 4 mld m<sup>3</sup> surowca (Niemcy dysponują 47 magazynami gazu o łącznej pojemności ok 23 mld m<sup>3</sup>), ale także istotne spółki zajmujące się handlem gazem na niemieckim rynku. Niemieckie władze podjęły decyzję o przejęciu kontroli nad Gazprom Germania (Kędziński 2024) z uwagi na bezpieczeństwo kraju.
3. Niemieckie władze podjęły wiele działań, aby zdywersyfikować portfolio dostawców gazu (kontrakty m.in. z Katarą i USA) i zastąpić rosyjski gaz.
4. Strategicznym partnerem w sektorze energetycznym stała się dla RFN w latach 2022 – 2023 Norwegia. Zastąpiła Rosję na pozycji lidera i głównego dostawcy gazu ziemnego do Niemiec, norweski armator wydzierżawił dwa pierwsze terminale do regazyfikacji LNG, a na początku 2023 r. podpisano strategiczne partnerstwo w sektorze energetycznym (Kędziński: 2023).

### **Zmiana modelu współpracy z Rosją, ale czy trwała?**

Kilka dni po rozpoczęciu rosyjskiej agresji na Ukrainę kanclerz Olaf Scholz wygłosił przed członkami *Bundestagu* przemówienie dotyczące punktu zwrotnego (*Zeitenwende*), w jakim znalazła się niemiecka polityka. W zakresie bezpieczeństwa energetycznego kanclerz zapowiedział między innymi zwiększenie pojemności magazynów gazu o 2 mld m<sup>3</sup>, zakupy gazu skroplonego na światowych rynkach, uruchomienie terminali do jego odbioru w Brunsbüttel i Wilhelmshaven (Scholz 2022). Długofalowym celem jest osiągnięcie neutralności klimatycznej do 2045 r. poprzez zwiększenie udziału źródeł odnawialnych w finalnym zużyciu energii. W kontekście wyłączenia elektrowni jądrowych ten

proces nie może się odbyć bez istotnego udziału węglowodorów, przynajmniej w perspektywie najbliższych lat. W 2022 r. niemieckie władze przyjęły szereg regulacji zmierzających do przyspieszenia transformacji energetycznej i redukcji paliw kopalnych w tzw. miksie energetycznym w dłuższej perspektywie. Na szczególną uwagę zasługuje przyjęty w kwietniu 2022 r. tzw. pakiet wielkanocny czy tzw. pakiet letni przyjęty w czerwcu 2022 r. (Molo 2023: 288-294).

Zdaniem Arkadiusza Stempina, ogłoszona przez kanclerza Scholza *Zeitenwende* składa się z czterech elementów (Stempin 2023: 2):

1. zerwanie ze statusem cywilnego mocarstwa (*Zivilmacht*);
2. radykalny zwrot w realizowanej przez kilkadziesiąt lat *Ostpolitik*;
3. wsparcie Ukrainy w wojnie z Rosją;
4. wzmocnienie *Bundeswehry*.

Z punktu widzenia niniejszych rozważań najistotniejszym elementem *Zeitenwende* jest redefinicja polityki wschodniej RFN. *Ostpolitik* zapoczątkowana w okresie zimnej wojny była kontynuowana po zjednoczeniu Niemiec i upadku dwublokowego porządku światowego. W centrum oddziaływania stawała ZSRR (próba łagodzenia napięć na linii Zachód-Wschód), a później Rosję (element wspierania przemian w Rosji w kierunku budowania liberalnej demokracji i gospodarki wolnorynkowej) i realizowana była właściwie przez wszystkie rządy federalne, niezależnie od ich politycznej proweniencji. Wydaje się, że redefinicja *Ostpolitik* będzie miała charakter trwały. Po pierwsze, niewiele wskazuje na to, że konflikt rosyjsko-ukraiński zakończy się w najbliższym czasie. Wydarzenia, które stały się katalizatorem *Zeitenwende*, będą więc istotnym elementem stosunków międzynarodowych w nadchodzących latach. Zmiany w infrastrukturze gazowej, zmianę kierunków pozyskania surowca czy podpisanie wieloletnich umów zakupu gazu skroplonego trudno będzie odwrócić. Minister spraw zagranicznych Niemiec Annalena Baerbock zapowiedziała odejście od polityki *Wandel durch Handel*, która była wyrazem przekonania, że rozwijanie relacji handlowych i budowanie powiązań gospodarczych przyspieszy demokratyzację reżimów autorytarnych (Baerbock 2022). Zmiany w niemieckiej polityce wschodniej szły w parze z postulatami zmiany wschodniej polityki sąsiedztwa UE (Meister 2023). W przyjętej 14 marca 2023 r. przez niemiecki rząd Narodowej Strategii Bezpieczeństwa Rosja została określona jako największe bezpośrednie zagrożenie na obszarze euroatlantyckim (Schreer 2023).

## Podsumowanie

Wydaje się, że zmiany w postrzeganiu Rosji jako wiarygodnego partnera Niemiec w budowaniu wieloletniej strategicznej współpracy w sektorze energetycznym będą miały charakter trwały. Przez ostatnie trzy dekady central-

ne miejsce w niemieckiej polityce wschodniej zajmowała Rosja. Intencjonalne działania władz rosyjskich na szkodę europejskich partnerów, zmierzające do pogłębienia kryzysu energetycznego w Europie w 2021 r. były preludem do wydarzeń, które miały miejsce w 2022 r. Wojna, jaką Rosja wypowiedziała Ukrainie, zapoczątkowała wprowadzenie reżimu sankcyjnego i determinację do wycofania się ze współpracy z Rosją. Opisane wyżej wysiłki, jakie podjęły niemieckie władze, tworzą stabilne podstawy, aby zmiany te miały charakter trwały. Długofalowe skutki dla niemieckiej gospodarki, a także tempa transformacji energetycznej trudno obecnie jednoznacznie przewidzieć. Niewątpliwie zweryfikować należy plany tworzenia regionalnego systemu gazowego w Niemczech, tempo rozwoju pogodozależnych źródeł wytwórczych energii, a także dostępu do relatywnie taniego surowca dla niemieckiego przemysłu.

### Bibliografia

- Baerbock A. (2022), *Seizing the Transatlantic Moment: Our Common Responsibility in a New World – Speech by Foreign Minister Annalena Baerbock at The New School in New York*, www.auswaertiges-amt 02.08.2022, <https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/-/2545662> (dostęp 05.06.2024).
- Collins G. (2017), *Russia's Use of the "Energy Weapon" in Europe*, „Issue Brief”, Backer Institute, 07.08.2017.
- Commission Staff Working Document, 2023 Country Report-Germany, Brussels, 24.05.2023, SWD(2023) 605 final.
- Cziomer E. (2008), *Europejski wymiar polityki Niemiec wobec Rosji i Ukrainy oraz jej implikacje dla Polski*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe”, nr 4, 2008.
- Dębowska K., Klucznik M., Maj M., Szymańska A., Wejt-Knyżewska A. (2023), *Reakcje biznesu na szok energetyczny*, Polski Instytut Ekonomiczny, Warszawa.
- Emergency Plan for Gas for the Federal Republic of Germany*, Dokument dostępny: [https://www.bmwk.de/Redaktion/EN/Downloads/E/emergency-plan-gas-germany.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=5](https://www.bmwk.de/Redaktion/EN/Downloads/E/emergency-plan-gas-germany.pdf?__blob=publicationFile&v=5)
- Gesetz zur Sicherung der Energieversorgung (Energiesicherungsgesetz – EnSiG) vom 20. Dezember 1974 (BGBl. I S. 3681), Federalne Ministerstwo Sprawiedliwości [https://www.gesetze-im-internet.de/ensig\\_1975/BJNR036810974.html](https://www.gesetze-im-internet.de/ensig_1975/BJNR036810974.html)
- Habeck wirft Russland »ökonomischen Angriff« auf Deutschland vor*, www.spiegel.de, 21.06.2022, <https://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/habeck-wirft-russland-oekonomischen-angriff-auf-deutschland-vor-a-840034f2-5a63-4787-88ba-3de6b56520f6> (dostęp 18.06.2024).
- How Europe can cut natural gas imports from Russia significantly within a year*, www.iea.org, Press release 03.03.2022 r., <https://www.iea.org/news/how-europe-can-cut-natural-gas-imports-from-russia-significantly-within-a-year> (dostęp 12.06.2024).
- Kardaś Sz. (2022), *Rosja: kolejne ograniczenie dostaw gazu do Europy*, „Analizy OSW”, www.osw.waw.pl, 17.06.2022 r. <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2022-06-17/rosja-kolejne-ograniczenie-dostaw-gazu-do-europy> (dostęp 17.06.2024).
- Kędzierski M. (2020), *Wodór – nadzieja niemieckiej polityki klimatycznej i przemysłowej*, „Komentarze OSW” nr 330, 2020, www.osw.waw.pl 06.05.2020, [https://www.osw.waw.pl/sites/default/files/komentarze\\_330\\_1.pdf](https://www.osw.waw.pl/sites/default/files/komentarze_330_1.pdf) <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2020-06-16/niemiecka-strategia-wodorowa-zielony-wodor-w-centrum-uwagi> (dostęp 8.06.2024).

- Kędzierski M. (2020a), *Niemieckie terminale LNG – stan i perspektywy*, „Komentarze OSW”, www.osw.waw.pl 10.11.2020, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2020-11-10/niemieckie-terminale-lng-stan-i-perspektywy> (dostęp 12.06.2024).
- Kędzierski M. (2022), *Niemieckie pożegnanie z węglem. Kolejny etap Energiewende*, „Raport OSW”, www.osw.waw.pl, 28.01.2022 r., <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/raport-osw/2022-01-28/niemieckie-pozegnanie-z-weglem>, (dostęp 17.06.2024).
- Kędzierski M. (2022b), *Znaczące podwyżki cen energii w Niemczech*, „Analizy OSW”, www.osw.waw.pl 13.01.2022, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2022-01-13/znaczące-podwyżki-cen-energii-w-niemczech> (dostęp 05.06.2024).
- Kędzierski M. (2023), *Niemiecko-norweski sojusz energetyczny*, „Analizy OSW”, www.osw.waw.pl, 24.01.2023, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2023-01-24/niemiecko-norweski-sojusz-energetyczny> (dostęp 8.06.2024).
- Kędzierski M. (2024), *Niemcy: nacjonalizacja gazowych aktywów Gazpromu*, „Analizy OSW”, www.osw.waw.pl 24.11.2024 r. <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2022-11-24/niemcy-nacjonalizacja-gazowych-aktywow-gazpromu> (dostęp 21.06.2024).
- Koczan M. (2023), *Działania Rosji pogłębiające kryzys energetyczny w 2021 roku, jako element wielokierunkowej presji na Unię Europejską*, „Wschód Europy”, vol 9, nr 2, s. 235-247.
- Koszel B. (2008), *Polska i Niemcy w Unii Europejskiej. Pola konfliktów i płaszczyzny współpracy*, Poznań.
- Kwiatkowska A. (2022), *Więcej kontynuacji niż zmiany. Niemcy wobec rosyjskich żądań i przyszłości NS2*, „Analizy OSW”, www.osw.waw.pl, 17.01.2022, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2022-01-17/wiecej-kontynuacji-niz-zmiany-niemcy-wobec-rosyjskich-zadan-i> (dostęp 10.06.2024).
- Lipiński K. (2023), *Bezpieczeństwo dostaw gazu w UE. Od kryzysu do niezależności*, „Policy Paper”, nr 1/2023, Polski Instytut Ekonomiczny, Warszawa.
- Łada A. (2016), *Polskie i niemieckie interpretacje wyzwań w polityce bezpieczeństwa*, Warszawa.
- Łada A., Skłodowska M., Szczepanik M., Wenerski Ł. (2015), *Unia Energetyczna z perspektywy Francji, Niemiec, Polski i Wielkiej Brytanii*, Warszawa.
- Meister S., *Russlands Krieg gegen die Ukraine: Neugestaltung der östlichen EU-Nachbarschaftspolitik*, www.boell.de 18.01.2023, <https://www.boell.de/de/2023/01/18/russlands-krieg-gegen-die-ukraine-neugestaltung-der-oestlichen-eu-nachbarschaftspolitik> (dostęp 30.05.2024).
- Natural gas imports in Europe in 2022, by country (in billion cubic meters)*, <https://www.statista.com/statistics/332218/gas-trade-imports-in-selected-countries-in-europe/> (dostęp 24.06.2024)
- Nick S., Thoenes S. (2014), *What drives natural gas prices? — A structural VAR approach*, „Energy Economics”, vol. 45.
- Molo B. (2023), *Implikacje wojny na Ukrainie dla transformacji energetycznej w Niemczech*, „Polityka i Społeczeństwo” 4(21).
- Reszel M. (2017), *Strategia polityki energetycznej Republiki Federalnej Niemiec*, „Sprawy Międzynarodowe”, nr 2, s. 87-93.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1938 z dnia 25 października 2017 r. dotyczące środków zapewniających bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego i uchylające rozporządzenie (UE) nr 994/2010, dokument dostępny: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:32017R1938>,
- Rozporządzenie Rady (UE) 2022/1369 z dnia 5 sierpnia 2022 r. w sprawie skoordynowanych środków zmniejszających zapotrzebowanie na gaz, dokument dostępny: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A32022R1369>
- Scholz O. (2022), przemówienie z dnia 27 lutego 2022 r. <https://www.bundeskanzler.de/bk-de/suche/regierungserklaerung-von-bundeskanzler-olaf-scholz-am-27-februar-2022-2008356> (dostęp 15.06.2024)

- Schreer B. (2023), *Germany's first-ever National Security Strategy*, www.iiss.org 20.06.2023, <https://www.iiss.org/online-analysis/online-analysis/2023/06/germanys-first-ever-national-security-strategy/> (dostęp 10.06.2024).
- Sienkiewicz M. (2010), *Rosyjsko-ukraińskie konflikty gazowe*, „Racja Stanu. Studia i materiały”, nr 2(8), 2010.
- Sienkiewicz M., Nowakowski R., Tarnacka K., Turowski P., Bartoszewski J., Mikulska A. (2022), *Gaz zakładnikiem geopolityki. Wykorzystanie gazu ziemnego na cele energetyczne w Unii Europejskiej w aspekcie oddziaływania czynników geopolitycznych*, Wrocław.
- Stempin A. (2022), *Niemiecka „Zeitenwende”. Głęboka zmiana czy krótkotrwałe zawirowanie?*, „Analiza CSM”, 06.
- Trusewicz I. (2022), *Gazprom straci podziemne magazyny w Unii Europejskiej*, „Rzeczpospolita”, www.rp.pl 04.04.2022, <https://energia.rp.pl/gaz/art36008071-gazprom-straci-podziemne-magazyny-w-unii-europejskiej> (dostęp 25.11. 2023).
- Wie sich russisches Erdgas in der deutschen und europäischen Energieversorgung ersetzen lässt (2022)*, www.leopoldina.org, 08.03.2022, <https://www.leopoldina.org/publikationen/detailansicht/publication/wie-sich-russisches-erdgas-in-der-deutschen-und-europaeischen-energieversorgung-ersetzen-laesst-2022/> (dostęp 03.06.2024).

**Dr Marcin Koczan**, Instytut Studiów Międzynarodowych i Bezpieczeństwa, Uniwersytet Wrocławski (marcin.koczan@uwr.edu.pl)

**Słowa kluczowe:** Niemcy, Rosja, gaz ziemny, kryzys energetyczny, współpraca

**Keywords:** Germany, Russia, natural gas, energy crisis, cooperation

#### Abstract

*The aim of the article is to identify the underlying principles of German-Russian cooperation in the natural gas sector in order to verify the cooperation model after 2022. The text is organized into three main parts that address the following topics: 1. Russia's significance as a natural gas supplier to the European market prior to 2022; 2. Russia's actions in 2021 that exacerbated the energy crisis in the European Union; and 3. a description of the German government's actions in 2021 to lessen the effects of the energy crisis and redefine Ostpolitik in light of Russian aggression against Ukraine in February 2022.*

*The article makes extensive reference to recent world events. Their current characteristics can be found in analytical and expert texts of Polish think tanks such as: the Centre for Eastern Studies, the Institute of Central and Eastern Europe or the Polish Institute of International Affairs. The redefinition of Ostpolitik in the context of the Russian invasion of Ukraine and the German-Russian model of collaboration in the gas industry, however, are not well covered in scientific publications. The article is an attempt to change this state of matters and contribute to the debate on the revision of Germany's policy of cooperation with Russia in the gas sector.*

*The author attempts to answer the following question: How important was Russia as a natural gas supplier to the European market prior to 2022? Did Germany and Russia form a strategic alliance in the gas industry, and if so, how? What effects will Russian measures have on Germany's gas sector? Will the energy sector's strategic collaboration with Russia be permanently terminated?*

*The primary research method adopted in the article is a critical analysis of the collected materials, which is supplemented by predictive, comparative and systemic analytic methods.*



LUKASZ WOJCIESZAK  
Kielce  
ORCID: 0000-0002-9166-4464

## Wyzwania polityki eksportowej gazu ziemnego Federacji Rosyjskiej

### Wstęp

Wybuch wojny rosyjsko-ukraińskiej doprowadził do znaczących zmian w wielu sferach funkcjonowania obu państw, lecz także wywarł niewątpliwy wpływ na relacje energetyczne w Europie. Rosja, będąca kluczowym i strategicznym dostawcą surowców energetycznych do państw Europy Zachodniej, zmuszona była do rewizji swojej polityki eksportowej tych towarów, a problem powiększyło jeszcze zniszczenie nitek rurociągów *Nord Stream 1* i *Nord Stream 2*. W przypadku Rosji dodatkowe znaczenie miało dążenie do zacieśniania relacji z państwami azjatyckimi.

W Rosji od wielu lat rozwijany jest sektor gazu skroplonego (LNG), konkurujący z gazem eksportowanym za pośrednictwem rurociągów. Stopniowe odchodzenie od transportu rurociągowego, co jest szczególnie zauważalne względem odbiorców europejskich, mogłoby oznaczać wzrost znaczenia LNG. Tymczasem wprowadzenie przez Stany Zjednoczone Ameryki sankcji na rosyjski sektor LNG pociąga za sobą osłabienie zdolności przesyłowych Federacji Rosyjskiej.

Celem artykułu jest przedstawienie najważniejszych kierunków eksportu rosyjskiego gazu ziemnego w latach 2022–2024, a więc w warunkach ograniczeń wywołanych sankcjami oraz rezygnacją wielu państw ze współpracy z Federacją Rosyjską. Postawić też można tezę, iż w przyszłości Rosja będzie starała się rozwijać infrastrukturę służącą do transportu gazu skroplonego, jednak aktywność ta będzie hamowana przez władze USA. Warto również zadać pytanie o aktualne i przyszłe kierunki eksportu rosyjskiego gazu ziemnego, a także o wpływ sankcji USA na rozwój eksportu rosyjskiego gazu.

## Rosja jako eksporter gazu ziemnego

Potwierdzone zasoby gazu ziemnego Federacji Rosyjskiej w 2020 r. wynosiły ok. 250 bln m<sup>3</sup>, będąc największymi na świecie (*Proved* 2023). Stąd też Rosja od dekad jest kluczowym eksporterem tego surowca, choć jednocześnie tzw. rewolucja łupkowa spowodowała wzrost znaczenia takich jej konkurentów, jak chociażby USA (Młynarski, Tarnawski 2016: 62-63). Rosja, opierając znaczną część swojego budżetu na zyskach z eksportu surowców energetycznych, stara się zintensyfikować ich wydobycie, inwestując w nowoczesną infrastrukturę wydobywczą w celu utrzymania produktywności. Chociaż handel gazem ziemnym (w czym przoduje zwłaszcza koncern *Gazprom*) nie generuje tak istotnych wpływów do budżetu Rosji jak ropa naftowa, to państwo to stara się czynić wiele, aby dostarczać „błękitne paliwo” do jak najszerszego kręgu odbiorców. Od lat Rosja tworzy zatem infrastrukturę przesyłową nie tylko poprzez rozbudowywanie gazociągów (niegdyś tworząc *Nord Stream 2*, obecnie planując rurociąg Siła Syberii 2), ale także za sprawą terminali LNG. Konkurencja ze strony takich państw jak USA czy Katar wpływa na to, że Rosja stale stara się również zdywersyfikować kierunki dostaw swojego gazu, poszukując nowych rynków zbytu.

Na Rosję przypada obecnie niecałe 14% całkowitego importu gazu do Unii Europejskiej, przy czym 8,7% transportowane jest przez rurociągi, zaś 6,1% stanowi gaz skroplony. Co ciekawe, przed wybuchem pełnoskalowej wojny rosyjsko-ukraińskiej udział gazu z Rosji sięgał 45–50% unijnego rynku, będąc na krzywej wznoszącej. Po uruchomieniu dwóch nitek gazociągu *Nord Stream 2* *Gazprom* osiągnąłby monopolistyczną pozycję w całej UE, a udział rosyjskiego gazu w unijnym imporcie tego surowca przekroczyłby 50% (Trusewicz 2024b). Innym kluczowym importerem gazu z kierunku rosyjskiego są Chiny, do których surowiec jest dostarczany rurociągiem nazwanym Siła Syberii o przepustowości 38 mld m<sup>3</sup> rocznie, który został ukończony w 2019 r., zaś pełną przepustowość ma osiągnąć w 2025 r. Kontrakt pomiędzy *Gazpromem* a *China National Petroleum Corporation* na dodatkowe 10 mld m<sup>3</sup> rocznie na 25 lat został podpisany w lutym 2022 r. *Gazprom* ma jednak problemy z poziomem produkcji z zasobów na Sachalinie i może nie osiągnąć zakładanych mocy przed 2030 r., choć oficjalne rozpoczęcie dostaw zaplanowano na 2027 r. (Corbeau, Mitrova 2024). Chiny tylko w ciągu trzech miesięcy od marca do maja 2022 r. kupiły od Rosji ropę, gaz i węgiel za 18,9 mld USD, co stanowiło niemal dwukrotnie więcej, niż w analogicznym okresie rok wcześniej. Co ważne, Indie na ten sam cel w tym samym okresie wydały 5,1 mld USD, co stanowi ponad pięciokrotny wzrost względem wartości z 2021 r. Oznacza to, że Rosja w handlu z oboma tymi pań-

stwami zyskała w sumie o 13 mld USD więcej niż w tym samym okresie 2021 r. (Tylko 2024).

Według danych koncernu *Gazprom*, w 2022 r. eksport rosyjskiego gazu do państw spoza grupy byłych republik radzieckich spadł o 45,5% w porównaniu z rokiem poprzednim (100,9 mld m<sup>3</sup> w porównaniu do 185,1 mld m<sup>3</sup> w 2021 r.). Wynikało to przede wszystkim z sankcji nałożonych na Rosję w związku z agresją na Ukrainę. Rosja zaczęła też tracić swój najważniejszy rynek gazowy, czyli UE – eksport do Niemiec, będących największą gospodarką UE, został przerwany we wrześniu 2022 r. wskutek zniszczenia trzech z czterech nitek gazociągów *Nord Stream 1* i 2. Jednocześnie jednak Rosja zwiększyła eksport gazu skroplonego; według rosyjskiego urzędu statystycznego *Rosstat* od stycznia do listopada 2022 r. produkcja LNG wzrosła o blisko 10%. Ponadto, jak podaje agencja *Reuters*, Rosja zdołała zrekompensować sobie spadek sprzedaży gazu do Europy dzięki wyższym cenom surowców energetycznych, a dochody budżetu pochodzące z ich sprzedaży wzrosły od stycznia do października 2022 r. o ponad jedną trzecią (*Gazprom* 2023). Należy przy tym podkreślić dużą odporność budżetu Rosji na szoki zewnętrzne poprzez elastyczną politykę fiskalną oraz twórczą adaptację do zmieniających się warunków (Yermakov 2024: 14).

Eksport *Gazpromu* do Europy spadł w 2023 r. do poziomu z czasów Związku Radzieckiego; koncern sprzedał Europie siedem razy mniej gazu aniżeli przed ogłoszeniem pandemii koronawirusa. Od wybuchu wojny ukraińsko-rosyjskiej w lutym 2022 r. do końca 2023 r. UE zmniejszyła swój popyt na gaz o ponad 100 mld m<sup>3</sup>. Surowiec ten był kupowany wcześniej w Rosji. Według agencji *Reutersa* w tymże roku koncern ten wysłał rurociągami do UE, Turcji i na Bałkany 28,3 mld m<sup>3</sup> surowca, a więc o 55,6% mniej w porównaniu do 2022 r. Według „*The Moscow Times*” dostawy *Gazpromu* do Europy spadły do poziomu obserwowanego w drugiej połowie lat 70. XX w. Co istotne, eksport *Gazpromu* do Europy w 2018 r. przekroczył 200 mld m<sup>3</sup>, z czego UE kupiła 168 mld m<sup>3</sup> (Trusewicz 2024a). Warto przy tym wspomnieć, że w czerwcu 2024 r. wprowadzono 14 pakiet sankcji, który ograniczył częściowo handel LNG, zakazując reeksportowania i przeładunku pochodzącego z Rosji surowca na terytorium UE.

W porównaniu z 2021 r. spadek eksportu rosyjskiego gazu ziemnego w 2023 r. szacowano na 42%, przy czym dotyczyło to głównie dostaw surowca rurociągami do Europy. Choć w rezultacie wydobycie rosyjskiego gazu spadło, to Rosja, na której obszarze znajdują się największe potwierdzone zasoby „błękitnego paliwa”, pozostaje drugim co do wielkości eksporterem tego surowca na świecie (tuż po USA). W nowej dla niej sytuacji Rosja stopniowo

przekształca swoją strategię gazową opartą na dwóch filarach ekspansji: LNG kierowanym przede wszystkim do państw europejskich oraz na eksporcie surowca rurociągami do kluczowych odbiorców spoza UE, jak Turcja, Chiny i państwa byłego ZSRR (Corbeau, Mitrova 2024). Szybkie zastąpienie rynków państw członkowskich UE okazało się jednakże trudne, głównie ze względu na wielkość „utraconego” wolumenu, ograniczenia infrastrukturalne, a także niepewny popyt na gaz wśród potencjalnych nabywców. Innym rozwiązaniem, które mogłoby złagodzić utratę europejskiego rynku, a ponadto umożliwiłoby zwiększenie wydobycia, jest liberalizacja rynku wewnętrznego (pomysł forswany przez koncern od co najmniej dwóch dekad) oraz częściowe „uwolnienie” eksportu surowca, gdyż obecnie *Gazprom* dysponuje monopolem na sprzedaż gazu za pośrednictwem rurociągów (Rudnik 2023).

### Kierunki eksportu

Przez lata rosyjski gaz ziemny był dostarczany drogą lądową do Europy rurociągami przez terytorium Ukrainy oraz przez tzw. *Turkish Stream*. Zniszczenie gazociągów wiodących przez Bałtyk do Niemiec znacząco ograniczyło możliwości dostaw rurociągowych. Rosja musiała też mierzyć się z trudnościami z przekierowaniem swojego zapasowego gazu na inne rynki. Eksport rosyjskiego surowca rurociągami do Europy spadł w 2022 r. o prawie 60%, do 62 mld m<sup>3</sup>, co zmusiło *Gazprom* do ograniczenia produkcji o jedną piątą. Jednocześnie jednak szansą dla Rosji staje się gaz skroplony, którego import w 2022 r. wzrósł do 22 mld m<sup>3</sup>, w porównaniu z 16 mld m<sup>3</sup> w 2021 r. Większy import LNG podważa plan UE na uniezależnienie się do 2027 r. od wszystkich rosyjskich paliw kopalnych dostarczanych z terytorium Rosji (Pandey 2023). Jednocześnie jednak USA starają się ograniczyć rozwój rosyjskiego LNG, osłabiając za pomocą sankcji realizację planów Federacji Rosyjskiej.

W marcu 2024 r. największym nabywcą gazu ziemnego była UE, kupująca 38% rosyjskiego gazu rurociągowego, a następnie Turcja (30%) i Chiny (26%). Co istotne, na import rosyjskiego gazu rurociągami do UE nie nałożono żadnych sankcji (Raghunandan 2024b)<sup>1</sup>. Największym klientem *Gazpromu* w Europie były

---

<sup>1</sup> Możliwe jest, że Rosja rozpocznie budowę gazociągu bez chińskiego zobowiązania umownego. Według wicepremier FR Wiktorii Abramczenki, budowa mongolskiego odcinka rurociągu (*Sojuz-Wostok*) może rozpocząć się już w pierwszej połowie 2024 r. Gazociąg mógłby zostać uruchomiony w obecnej dekadzie, by stopniowo osiągnął pełną przepustowość 15 mld m<sup>3</sup> rocznie do 2030 r. i 50 mld m<sup>3</sup> rocznie do 2035 r. Jednakże nawet, jeśli rurociąg Siła

Niemcy, które w 2018 r. importowały z Rosji 56 mld m<sup>3</sup> gazu, co zaspokajało ok. 60% zapotrzebowania na ten surowiec w RFN. Obecnie większość konsumpcji gazu w RFN zapewnia Norwegia (Trusewicz 2024a). Należy przy tym zaznaczyć, że od czasu rosyjskiej inwazji na Ukrainę UE prowadzi politykę mającą na celu redukcję wykorzystywania źródeł energii pochodzących z Rosji, czego efektem jest zmniejszenie zależności UE od rosyjskiej energetyki (Takahashi 2024).

Ważnym importerem rosyjskiego gazu są Chiny, których zapotrzebowanie wzrośnie jednak do 2030 r. zaledwie o 80 mld m<sup>3</sup>. Rosyjskie władze oferują im pięciokrotne zwiększenie zakupów gazu – aż do 100 mld m<sup>3</sup> rocznie, zachęcając Chiny do budowy rurociągu Siła Syberii-2. Projekt tego gazociągu był już dwukrotnie w ciągu roku omawiany w negocjacjach z prezydentem Chin Xi Jinpingiem, jednak kontrakt nie został podpisany. Chiny, co ciekawe, kupują rosyjski gaz w Turcji i nie chcą inwestować w budowę nowej trasy przesyłowej, której koszt powinien w całości pokryć *Gazprom* (Trusewicz 2024b). Chiny były w lutym 2024 r. największym importerem rosyjskich paliw kopalnych, odpowiadając za połowę całkowitego miesięcznego eksportu Rosji o wartości 7,5 miliarda euro. Drugim co do wielkości był import Turcji, obejmujący 19% całości, wyceniony na 2,8 mld EUR, natomiast Indie były trzecie z 13% (1,9 mld EUR) udziałem w imporcie. UE i Brazylia wniosły odpowiednio 12% (1,8 mld EUR) i 5% (0,7 mld EUR) w rosyjski eksport (Raghunandan 2024a).

Co istotne, Ukraina rozpoczęła udostępnianie państwom UE wielkich magazynów gazu na zachodzie kraju i planuje kontynuować tę działalność. Osiągnięcie w ten sposób zysków jest w dużej mierze uzależnione od wirtualnych operacji rewersu i swapu (transakcji polegającej na wymianie surowca pochodzącego z różnych kierunków): od możliwości zakupu gazu w austriackim hubie Baumgarten i bezpłatnego jego wirtualnego transportu do ukraińskich magazynów. Rosja również odniosłaby straty – przede wszystkim finansowe – gdyby nie mogła już transportować gazu przez Ukrainę. Dla obecnie sprzedawanego do Europy gazu jamalskiego nie ma równoważnych rynków alternatywnych i nie zmieni się to znacząco nawet po wybudowaniu gazociągu Siła Syberii 2 do Chin (nie wcześniej niż w 2030 r.) i instalacji LNG na Bałtyku (obecnie planowane na lata 2026–2027). Łączna zdolność produkcyjna tych dwóch nowych projektów stanowi w przybliżeniu połowę wielkości, o jaką dostawy do Europy już się zmniejszyły (Vakulenko 2024).

---

Syberii 2 zostanie ukończony, a Chiny zgodzą się kupić do 2035 r. pełną rosyjską zdolność eksportową wynoszącą 98 mld m<sup>3</sup> rocznie, to przychody prawdopodobnie nie dorównają dochodom UE, ponieważ wolumeny i warunki cenowe będą zapewne znacznie niższe (Corbeau, Mitrova 2024).

Należy stwierdzić, że *Gazpromu* również nie stać na duże inwestycje. W ciągu roku pomiędzy czerwcem 2022 r. a czerwcem 2023 r. *Gazprom* poniósł bilion rubli strat netto, znalazł się w trudnej sytuacji finansowej i był zmuszony wydać dwie trzecie swoich rezerw gotówkowych. Pod koniec pierwszego półrocza 2023 r. wydobycie *Gazpromu* spadło o jedną czwartą w porównaniu sprzed wojny z Ukrainą. Mając na celu wsparcie *Gazpromu*, władze gwałtownie podnosiły taryfy na gaz w Rosji. Według przewidywań, od lipca 2024 r. gaz dla Rosjan miał podrożeć o blisko 12%, a od lipca 2025 r. o kolejne 8,2%. Warto przytoczyć opinię Pawła Zawalnego, szefa Komisji ds. Energii Dumy Państwowej, który już w listopadzie 2023 r. ostrzegł, że do 2025 r. *Gazprom* może ponieść kolejne biliony rubli strat w związku ze zmniejszeniem dochodów, zwiększeniem obciążeń podatkowych na wojnę oraz koniecznością pokrywania kosztów gazyfikacji Rosji (nadal ok. 40% obywateli Federacji Rosyjskiej nie ma do dostępu do „błękitnego paliwa”) (Trusewicz 2024a).

Na uwagę zasługuje możliwość współpracy z Iranem. W 2023 r. Iran i Rosja porozumiały się w sprawie przesyłania gazu typu swap, które polegają na wzajemnym kompensowaniu dostaw w celu eksportu do państw trzecich oraz utworzeniu wspólnego hubu gazowego. Według wicepremiera Rosji Aleksandra Nowaka, w początkowej fazie rozważny jest roczny wolumen 10 mld m<sup>3</sup> gazu. Wicepremier zasugerował także, że Rosja będzie dostarczać gaz do północnego Iranu oraz że państwo to mogłoby dostarczać surowiec wydobyty z jego południowych złóż do Pakistanu i Indii za pośrednictwem innego potencjalnie projektowanego rurociągu, łączącego wymienione państwa, choć odcinki pakistański i indyjski nie zostały jeszcze sfinansowane i zbudowane. Rosja zwróciła się także w stronę rynków byłych republik radzieckich, do których dostawy rosły od 2022 r. (istotne było podpisanie umowy na dostawy gazu z Azerbejdżanem w listopadzie tegoż roku). W grudniu 2022 r. prezydent Rosji zaproponował utworzenie Trójstronnej Unii Gazowej z Kazachstanem i Uzbekistanem i choć początkowa reakcja tych państw była sceptyczna, to poważne sezonowe deficyty gazu oraz polityczna zależność od Rosji zmusiły je do ostatecznego zaakceptowania propozycji. Uzbekistan zgodził się na import rosyjskiego gazu w ilości 2,8 mld m<sup>3</sup> rocznie począwszy od października 2023 r. Kazachstan zobowiązał się natomiast do zapewnienia tranzytu gazu przez swoje terytorium oraz oceny potencjalnego zapotrzebowania na dostawy rosyjskiego surowca na swoim rynku krajowym. Wydaje się, że ok. 30–40 mld m<sup>3</sup> rocznie tradycyjnego eksportu gazu do państw byłego ZSRR pozostaje udziałem Rosji (Corbeau, Mitrova 2024)<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Rosją od wielu lat prowadzi rozmowy na temat budowy gazociągu do Indii i Pakistanu, natomiast na początku 2023 r. rosyjski minister energetyki Nikołaj Szulginow stwierdził, że

## Rozwój rosyjskiego LNG

Gospodarcze wskaźniki rosyjskich projektów LNG okazują się jednymi z najbardziej konkurencyjnych na świecie dzięki niskim kosztom wydobycia oraz niskim wydatkom na funkcjonowanie łańcuchów logistycznych. Produkcja rosyjskiego gazu skroplonego, wyróżniająca się stosunkowo niskim śladem węglowym, pomimo zewnętrznych ograniczeń, pozostaje priorytetem. W związku z tym w Rosji od lat trwają prace nad technologicznym rozwojem tego sektora. W pierwszej kolejności chodzi o stworzenie krajowych kompleksów skraplania gazu, na co w budżecie wydzielono kwotę 1 mld rubli. Zaplanowano łącznie realizację 18 projektów, jak np. działający w zakładach skraplania gazu *Yamal LNG*, oparty na własnej technologii, kompleks pod nazwą *Arktyczna Kaskada*. Ważnym elementem rozwoju sektora LNG ma być rozwój Północnego Szlaku Morskiego, gdyż na Dalekiej Północy koncentrują się eksportowe możliwości Rosji (Kuczyński 2023). Żegluga, trwająca tam cały rok, dawałaby duże perspektywy eksportowe, jednak plany władz na Kremlu są paraliżowane przez USA.

Niezależnie od deklarowanych planów rezygnacji przez Zachód z dostaw rosyjskiego gazu przesyłanego rurociągami (co, jak wspomniano, ma nastąpić w 2027 r.), wzrósł import LNG przez państwa UE. Władze UE debatowały o wstrzymaniu importu gazu skroplonego z kierunku rosyjskiego już w 2023 r., jednak LNG nie został nawet objęty zachodnimi sankcjami. Warto zauważyć, że w ostatnich latach Chiny zakontraktowały budowę dużej liczby gazowców, pozycjonując się w nadchodzących latach jako alternatywa dla południowo-koreańskich stoczni, które obecnie dominują w przestrzeni budowy statków przewożących gaz skroplony. W 2023 r. Japonia zmniejszyła import rosyjskiego LNG w związku z niższym popytem na gaz skroplony. Rosyjski eksport LNG utrzymywał się jednak na stosunkowo stabilnym poziomie, oscylując w granicach 41–45 mld m<sup>3</sup> rocznie w latach 2021–2023, przy czym w 2023 r. nastąpiły poważne prace konserwacyjne w zakładach skraplania LNG *Sachalin-2* i *Jamał* (Corbeau, Mitrova 2024).

Wicepremier Rosji Aleksandr Nowak poinformował, że w 2022 r. produkcja i eksport LNG z Rosji wzrosły o prawie 9%, do ok. 46 mld m<sup>3</sup>. Najwięcej

---

nie jest wykluczone przystąpienie FR do projektu TAPI – gazociągu łączącego Turkmienistan, Afganistan, Pakistan i Indie. Realizacja tej inwestycji jest jednak wątpliwa nie tylko ze względu na problem jej opłacalności, ale również ze względu na to, że region przez który rurociąg miałby przebiegać (zwłaszcza Afganistan i Beludżystan), uznawany jest za niestabilny (Corbeau, Mitrova 2024).

LNG wyprodukowano w ramach projektu *Yamal LNG* (ok. 20 mln ton), którego głównymi udziałowcami są rosyjski *Novatek* (50,1%), francuski *TotalEnergies* (20%) oraz chińskie *CNPC* (20%) i Fundusz Jedwabnego Szlaku (9,9%). Warto zaznaczyć, że niemal 15 mln ton z tego przedsięwzięcia trafiło do Europy, a ok. 5 mln ton do Chin. Na rosyjskim Dalekim Wschodzie w ramach przedsięwzięcia *Sachalin-2* wyprodukowano ponad 10 mln ton, a głównymi odbiorcami były Japonia i Chiny. Zgodnie z danymi chińskiej służby celnej w 2022 r. do Chin trafiło z Rosji ogółem 6,5 mln ton LNG wobec 5,7 mln ton rok wcześniej (Wiśniewska 2024). Rosja nadal jest zatem czołowym eksporterem LNG na świecie, co kontrastuje ze spadkiem transportu dokonywanego za pomocą rurociągów. Jednocześnie jednak Rosja mierzy się z sankcjami nakładanymi przez USA, skutkującymi trudnościami zarówno w procesach produkcji, jak i eksportu LNG.

Gaz skroplony był jedynym rosyjskim paliwem, którego dostawy do Europy wzrosły w 2022 r. Znaczenie LNG w eksporcie Rosji znacznie się wówczas zwiększyło, gdyż stanowił on 25% całości rosyjskiego gazu dostarczonego do UE oraz ok. 20% importu LNG przez Unię ogółem. Rosyjski sektor LNG w wyniku sankcji został odcięty od zachodnich technologii i sprzętu, które odgrywały kluczową rolę w rozwoju tego sektora, a wiele zagranicznych przedsiębiorstw wycofało się ze współpracy z Rosją w tym obszarze, m.in. jeden z udziałowców *Arctic LNG 2* – francuski *TotalEnergies* (10%) – wstrzymał inwestycje w projekt i rozpoczął proces całkowitego wycofania się z przedsięwzięcia, które miało zostać sfinalizowane już w pierwszym półroczu 2023 r. Po zakończeniu budowy pierwszej linii produkcyjnej *Arctic LNG* dwie linie także miałyby zostać oddane do użytku w 2024 i 2026 r. Prezes *Novateku*, Leonid Michelson, zapewnił, że koncern zdołał zakupić niezbędne urządzenia dzięki nawiązaniu współpracy z przedsiębiorstwami m.in. z Turcji i Zjednoczonych Emiratów Arabskich. Rosyjskie koncerny pracują też nad rozwojem własnych technologii skraplania gazu, które obecnie są mało wydajne (linie produkcyjne są w stanie wytworzyć maksymalnie 1 mln ton rocznie) i często ulegają awariom. Jest jednak mało prawdopodobne, aby dzięki obchodzeniu sankcji czy własnym rozwiązaniom Rosja zdołała w pełni zastąpić zachodnie technologie i sprzęt, gdyż efektywność takich działań jest dość ograniczona (Wiśniewska 2024).

W marcu 2024 r. największymi nabywcami gazu skroplonego była UE kupująca 49% rosyjskiego eksportu LNG, a następnie Chiny (20%) i Japonia (19%) (Raghunandan 2024b). W lutym 2024 r. Francja była piątym co do wielkości importerem rosyjskich paliw kopalnych w UE, przy czym większość ich importu stanowił gaz skroplony o łącznej wartości 161 mln euro. Pomimo



wzrostu całkowitego miesięcznego importu LNG do Francji, rosyjski surowiec jest zastępowany przez gaz skroplony dostarczany z USA. Chociaż na początku 2024 r. całkowity wolumen importu LNG do Belgii wzrósł zaledwie o 4%, to jednak import z Rosji odnotował znaczący wzrost – o 44%. Jednocześnie reeksport LNG z Belgii wzrósł aż o 81%, przy czym znaczna część skierowana była do Hiszpanii i Chin. W przypadku pozbawionych dostępu do morza niektórych państw Europy Środkowo-Wschodniej oraz Europy Południowej rosyjski gaz kopalny przesyłany był rurociągiem przez Ukrainę i *TurkStream* (Raghunandan 2024a)<sup>3</sup>. Należy podkreślić, że nawet na początku 2024 r. tradycyjni importerzy rosyjskiego gazu, jak Japonia i Korea nie nałożyli żadnych sankcji na pochodzący z Rosji LNG, chociaż niektóre państwa europejskie, takie jak Wielka Brytania i Litwa, zaprzestały jego importu po inwazji na Ukrainę. Hiszpańska minister Teresa Ribera w marcu 2023 r. zwróciła się do hiszpańskich przedsiębiorstw, aby nie podpisywały nowych kontraktów na zakup rosyjskiego LNG. Holandia zakazała przyprływu rosyjskiego LNG do swojego nowego pływającego terminalu w Eemshaven, ale nie była w stanie anulować istniejących kontraktów długoterminowych (Corbeau, Mitrova 2024).

Szczególne znaczenie dla dostaw „błękitnego paliwa” na rynki europejskie mają zakłady produkujące gaz skroplony, które zlokalizowane są na wybrzeżu Morza Bałtyckiego. W obwodzie leningradzkim LNG wytwarzany jest w ramach dwóch przedsięwzięć o małej skali. Wskazać tu trzeba należący do *Novateku* terminal w Wysocku oraz kontrolowany przez *Gazprom Portowaja LNG*. Celem Rosji stało się podwojenie produkcji gazu skroplonego w najbliższych kilku latach, a następnie zwiększenie eksportu LNG do 100 mln ton w 2030 r. Miałoby to nastąpić głównie dzięki realizacji arktycznych projektów LNG, w tym np. kontrolowanego przez *Novatek Arctic LNG 2* (Wiśniewska 2024). Jednakże nowe sankcje USA wpisujące określone przedsiębiorstwa na listę z zakazem współpracy, utrudniły realizację kontraktów na dostawy oraz wynajmu gazowców, godząc w logistykę ambitnego projektu *Arctic LNG 2*. Sankcje amerykańskie objęły także plany LNG w Ust-Łudze oraz Jakucji, jednak największy problem stanowi cios we flotę tankowców arktycznych, co uniemożliwia dostawy z nowych projektów LNG w Rosji. Według Wojciecha Jakóbika, niezbędne okazało się stworzenie nowych łańcuchów dostaw oraz mechanizmów płatności niezależnych od krajów zachodnich i dopiero po rozwiązaniu tych problemów będzie możliwa realizacja takich projektów

---

<sup>3</sup> Na przykład Czechy stały się czwartym co do wielkości importerem rosyjskich paliw kopalnych do UE, przyjmując 0,74 mln euro gazu rurociągami, przy czym import tego surowca rurociągami spadł o 17% (15 mln euro) (Raghunandan 03.2024).

LNG w Rosji jak: Murmańsk LNG, *Baltic LNG*, Ob LNG i inne. Co ciekawe, obecnie nawet odbiorcy w Chinach i Indiach nie chcą odbierać LNG z rosyjskich źródeł objętych sankcjami. Alternatywą jest sprzedaż spotowa (z wysokim rabatem) lub utworzenie specjalnych pośredników do obsługi ryzykownego ładunku (Jakóbiak 2024).

### Perspektywy rosyjskiego eksportu

Gaz ziemny w porównaniu do ropy naftowej, którą Moskwie udało się przekierować do takich krajów jak Chiny i Indie, jest trudniejszy w sprzedaży oraz w transporcie, a przy tym wymaga ogromnych inwestycji w rurociągi oraz zakłady skraplania i regazyfikacji (Pandey 2023). Pomimo stale rozwijanego transportu gazu skroplonego, odbudowa utraconego wolumenu eksportu do państw UE wydaje się trudna. Według Aleksieja Bielogoriewa z Instytutu Energetyki i Finansów w Moskwie, wraz ze spadkiem dostaw do Europy, stagnacji ulegnie także eksport do Turcji (Trusewicz 2024b). Po sześćdziesięciu latach obustronnie bardzo korzystnej kooperacji pomiędzy Rosją i państwami Europy (zwłaszcza jej zachodniej części) nadeszły czasy znaczącego osłabienia, jeśli nie zerwania tych więzi. Jednym z efektów toczącej od lutego 2022 r. wojny jest odchodzenie UE jako całości oraz poszczególnych jej państw członkowskich od trwałego wiązania swego bezpieczeństwa gazowego od dostaw z kierunku rosyjskiego.

Obecnie trudno przewidzieć, jaki kształt przybiorą relacje rosyjsko-ukraińskie po wojnie, także w dziedzinie współpracy energetycznej. Dla Rosji, Ukrainy i UE kluczowe znaczenie ma przepływ rosyjskiego gazu (sam kontrakt wygasa w 2024 r.), zatem z czysto pragmatycznego punktu widzenia pożądana jest kontynuacja tranzytu surowca po zakończeniu konfliktu zbrojnego, lecz zależy to w głównej mierze od wyniku wojny oraz ewentualnych negocjacji dyplomatycznych. Sytuacja może jednakże zmienić się w latach 2026–2027, kiedy na rynek mają trafić nowe, znaczące wolumeny gazu skroplonego z USA i Kataru. Możliwe, że wzrost podaży przewyższy wzrost popytu, powodując znaczny spadek cen LNG, w związku z czym korzystna może okazać się rezygnacja z rosyjskiego gazu. Jednocześnie należy jednak mieć na uwadze to, że administracja prezydenta Bidena ogłosiła przerwę w przyznawaniu nowym projektom LNG prawa do eksportu do państw niemających umowy o wolnym handlu z USA. Może to wzbudzić wśród europejskich odbiorców wątpliwości co do wiarygodności i niewyczerpalności dostaw LNG z USA, skłaniając ich do utrzymania alternatywnych opcji, jaką jest m.in.

import z Rosji (Vakulenko 2024)<sup>4</sup>. Sankcje Departament Stanu USA nałożone na *Arctic LNG 2* (podobnie jak na przedsiębiorstwa zaangażowane w projekt LNG Ust-Ługa) skomplikują schemat logistyczny projektu, ponieważ może to wymagać zaangażowania oddzielnej floty tankowców LNG. Możliwość bezpośredniego dotarcia do rynków azjatyckich przez Północny Szlak Morski może okazać się kluczowa w przypadku wstrzymania importu LNG do UE, jednak wymagałaby wykorzystania tankowców LNG o zdolnościach łamania lodów (takich jak tankowce *Arc7 LNG* obsługujące obecnie *Yamal LNG*). Budowa tych tankowców LNG postępuje w Korei Południowej i Rosji, ale w obliczu nowych sankcji i nowych projektów LNG ich liczba jest niewystarczająca. Jednakże poza istniejącą przepustowością rurociągów skierowanych do krajów byłego ZSRR, Chin i Turcji (ok. 118 mld m<sup>3</sup> rocznie, ale dostarczających ok. 100 mld m<sup>3</sup>) i prawdopodobnym przekierowaniem istniejących przepływów LNG (ok. 45 mld m<sup>3</sup> rocznie) znaczna część tej zdolności eksportowej (ok. 135 mld m<sup>3</sup> rocznie) wiąże się z różnymi zagrożeniami w postaci zakazów, sankcji, opóźnień i ograniczeń logistycznych w transporcie LNG (Corbeau, Mitrova 2024).

W przypadku przerwania rosyjskich dostaw do państw europejskich stosunkowo najmniejsze straty odniosą zapewne Austria i Włochy. Terytorium pierwszego z tych państw przecina wiele rurociągów, zaś Włochy mają również wiele alternatyw, gdyż surowiec pozyskują gazociągami zarówno z Algierii, jak i Azerbejdżanu poprzez kilka terminali LNG na swoim terytorium (Vakulenko 2024). Słowacja ma natomiast możliwość importu gazu ziemnego poprzez Polskę *via Baltic Pipe* lub terminal regazyfikacyjny w Świnoujściu oraz interkonektor Polska-Słowacja. Przy założeniu niezmiennego poziomu dostaw do Europy, realny jest wzrost eksportu rurociągowego na kierunku chińskim (o ok. 7 mld m<sup>3</sup> za pośrednictwem Siły Syberii-1 za sprawą zwiększenia przepustowości rurociągu do 22 mld m<sup>3</sup>) oraz centralnoazjatyckim (umowa z Uzbekistanem na dostawy blisko 3 mld m<sup>3</sup> rocznie, realizowane od IV kwartału 2023 r. przez okres dwóch lat). Dotychczasowy kontrakt na dostawy do Azerbejdżanu wygasł w marcu 2023 r. i nie został przedłużony, choć obie strony rozpoczęły w tej sprawie negocjacje (Rudnik 2023).

---

<sup>4</sup> W przypadku wspomnianej niemożności tranzytu gazu przez terytorium Ukrainy, *Gazprom* może zmierzyć się z roszczeniami odszkodowawczymi ze strony europejskich klientów. Zakazanie przez ukraińskie władze transportu rosyjskiego gazu może zostać uznane za siłę wyższą, co zapewne zwolni *Gazprom* z obowiązków dostaw. Inaczej jednak będzie w przypadku, gdy ukraiński operator systemu tranzytu gazu po prostu zamknie graniczną stację pomiarową, ogłosi zamknięcie trasy i przestanie przyjmować gaz ze strony rosyjskiej (Vakulenko 2024).

Przed rosyjskimi planami zwiększenia mocy eksportowych LNG stoi wiele przeszkód: amerykańskie sankcje, ograniczony dostęp do zachodnich technologii skraplania, problemy logistyczne związane z żegluga oraz konieczność znalezienia nabywców na dodatkową produkcję. Zachodnie sankcje ograniczają rosyjskim graczom LNG dostęp do zachodnich technologii LNG, zwłaszcza technologii skraplania. Rosyjski przemysł gazowy spodziewa się, że te sankcje zostaną utrzymane, dlatego nowa strategia Rosji w zakresie eksportu gazu zakłada, że projekty LNG będą musiały opierać się na rodzimych technologiach. *Novatek* posiada własną technologię skraplania na małą skalę o nazwie *Arctic Cascade*, która pracuje w pociągu nr 4 *Yamal LNG* od 2021 r., a niedawno uzyskał patent na zastrzeżoną technologię o nazwie *Arctic Mix* dla dużych pociągów LNG. Technologia *Arctic Mix* może zostać wykorzystana nie tylko w projektach *Novateku* (Murmańsk LNG, Ob LNG), ale także *RusChemAlliance*, spółce *joint venture* *Gazpromu* i *RusGazDobycha*, która realizuje kompleksowy projekt przetwarzania gazu w Ust-Łudze w regionie leningradzkim (w tym budowa instalacji LNG Ust-Ługa o wydajności 13 mt rocznie). Jednak fakt, że pociąg *Jamał 4* był opóźniony o ponad rok, a dyrektor generalny *Novateku* Leonid Mikhelson przyznał, że jest niezadowolony z pracy rosyjskich dostawców, i budzi wątpliwości, czy część tej nowej technologii będzie działać porównywalnie do zachodnich standardów (Corbeau, Mitrova 2024).

Warto zauważyć, że Stany Zjednoczone za sprawą sankcji nakładanych na projekty LNG, w istotny sposób wpłynęły na spadek importu rosyjskiego gazu przez państwa europejskie. Rosjanie mogą potrzebować nawet 100 gazowców arktycznych do realizacji planów eksportu miliona ton LNG rocznie do Azji. Projekt *Arctic LNG 2* ma zakontraktowane 21 tankowców klasy arktycznej *Arc7*, z czego sześć w koreańskiej stoczni *Hanhwa Ocean* oraz 15 w stoczni *Zwiazda Rosneftu* objętej sankcjami USA. Sankcje uniemożliwiają odbiór tankowców z Korei Południowej, a odbiór statków ze *Zwiazdy* może się opóźnić do 2025 r. ze względu na brak dostępu do sprzętu pochodzącego dotąd z Zachodu. Rosjanie mogą być zatem zmuszeni do poszukiwania innych stocznii. Co ciekawe, obecnie nawet odbiorcy w Chinach i Indiach nie chcą odbierać LNG z rosyjskich projektów objętych sankcjami. Alternatywą staje się sprzedaż spotowa (z wysokim rabatem) lub wspomniane już utworzenie specjalnych pośredników do obsługi ryzykownego ładunku (Jakóbiak 2024). Jest jednakże prawdopodobne, że wzrost światowego zapotrzebowania na LNG do 2030 r. zostanie zaspokojony poprzez znaczną ekspansję eksportu z USA i Kataru (BP 2024: 53).

W wyniku wprowadzonych sankcji *Arctic LNG 2* nie był w stanie eksportować paliwa, a jednocześnie nie miał już miejsca na jego magazynowanie.

W lutym 2024 r. wydobycie gazu w ramach *Arctic LNG 2* wyniosło 83 mln m<sup>3</sup>, w porównaniu z 250 mln m<sup>3</sup> w styczniu i 425 mln m<sup>3</sup> w grudniu. Biorąc również pod uwagę trudności, jakie stają się udziałem koncernu *Novatek*, można próbować przewidzieć, że poważnym problemem dla Rosji będzie osiągnięcie celu potrojenia eksportu LNG do 2030 r. (Lipczyński 2024). Nawet gdyby wolumen eksportu „błękitnego paliwa” przez Rosję powrócił do poziomu przedwojennego, to przychody z eksportu gazu rurociągowego i LNG prawdopodobnie nie osiągną już poprzedniego poziomu. Do 2030 r. przychody z eksportu rosyjskiego gazu mogą spaść o 55–80% w porównaniu z rekordowym rokiem 2022 (165 mld USD). *Gazprom* musi w szczególności finansować kosztowne projekty nowych rurociągów do takich państw jak Chiny. Z uwagi na to, że LNG staje się istotniejszym czynnikiem napędzającym nowy eksport rosyjskiego gazu, siła porównawcza konkurencyjnych przedsiębiorstw gazowych (*Gazprom*, *Novatek* i *Rosneft*) wyraźnie przesuwa się w stronę *Novateku* (Corbeau, Mitrova 2024). Dla państw zachodniej Europy kluczowe znaczenie ma znalezienie alternatywy dla rosyjskiego gazu skroplonego. Stąd też UE jako całość, jak i tworzące ją państwa, starają się o pozyskanie dostaw LNG z innych kierunków. Państwa europejskie mają też świadomość, iż znaczące zmniejszenie lub eliminacja rosyjskiego gazu z rynku europejskiego spowoduje wzrost ceny surowca dostarczanego z innych kierunków. Rozwój rynku LNG i jego globalny charakter powodują jednakże, iż będzie on dostępny z wielu źródeł, co ograniczy nadmierny wzrost kosztów ponoszonych przez państwa importujące.

## Zakończenie

Przez dekady Rosja inwestowała głównie w rozbudowę sieci rurociągów łączących ją z odbiorcami przesyłanego przez nią gazu. Obecnie rozbudowywana jest rosyjska infrastruktura służąca do transportu gazu skroplonego. Powstające terminale mogą dostarczać gaz do odbiorców w różnych częściach świata i na podstawie nawet krótkoterminowych umów, co stanowi alternatywę dla transportu rurociągowego oraz przesyłania surowca na podstawie umów długoterminowych. Przeszkodą są jednak sankcje ze strony USA hamujące ambitne projekty rosyjskie, zakładające wykorzystanie Północnego Szlaku Morskiego.

W świetle zaprezentowanych rozważań można potwierdzić tezę, według której w przyszłości Rosja będzie starała się rozwijać infrastrukturę służącą do transportu gazu skroplonego, jednak jej starania są i w przewidywalnej przyszłości będą hamowane przez władze USA. Niezależnie jednak od tego, pomi-

mo licznych sankcji mających zaszkodzić rosyjskiej gospodarce, a szczególnie jej sektorowi energetycznemu, Rosja w dalszym ciągu czerpie korzyści z handlu gazem ziemnym, także w postaci LNG, co umożliwia m.in. pokrywanie wydatków wojennych.

Odnosząc się do pierwszego z postawionych pytań badawczych należy stwierdzić, że obecnie rosyjski gaz ziemny jest przesyłany nie tylko do państw Zachodniej Europy (w postaci skroplonej), ale również za pomocą rurociągów do takich państw jak Turcja, Chiny oraz kraje byłego ZSRR. Duże znaczenie ma eksport surowca do Chin przez gazociąg Siła Syberii. Rosja zdołała przy tym zrekompenzować spadek sprzedaży gazu do Europy głównie za sprawą wyższych cen surowców energetycznych.

W odpowiedzi na drugie z pytań można stwierdzić, że sankcje nakładane przez Stany Zjednoczone przyczyniły się do zmniejszenia możliwości eksportowych Federacji Rosyjskiej, spowalniając rozwój rosyjskiego LNG, co zaszkodziło przede wszystkim transportowi tego surowca m.in. przez obszar Arktyki. W przewidywalnej przyszłości realizacja planów rosyjskich władz zakładających istotny wzrost produkcji LNG stanie się trudna, napotykając dodatkowo konkurencję ze strony USA. Przeciągająca się wojna na Ukrainie może przyczynić się do nakładania dalszych sankcji na rosyjski sektor gazu skroplonego, nadal jednak nabywanego przez państwa europejskie oraz azjatyckie.

## Bibliografia

- BP Energy Outlook 2023, <https://www.bp.com/content/dam/bp/business-sites/en/global/corporate/pdfs/energy-economics/energy-outlook/bp-energy-outlook-2023.pdf>, 27.04.2024.
- Corbeau A-S., T. Mitrova T., *Russia's Gas Export Strategy: Adapting to the New Reality*, 21.02.2024, <https://www.energypolicy.columbia.edu/publications/russias-gas-export-strategy-adapting-to-the-new-reality> (dostęp 22.02.2024).
- Gazprom podsumował 2022 r. Eksport poza granice byłego ZSRR spadł niemal o połowę*, Portal Money.pl, 02.01.2023, <https://www.money.pl/gospodarka/Gazprom-podsumowal-2022-r-eksport-poz-granice-bylego-zsrr-spadl-niemal-o-polowe-6851232225364800a.html>, (dostęp 15.03.2024).
- Gazprom Vakulenko S., The Final Countdown: Will Russia and Ukraine Renew Gas Transit Deal?*, Carnegie Endowment for International Peace, 15.02.2024, <https://carnegieendowment.org/politika/91649>, (dostęp 02.03.2024).
- Jakóbk W., *Uderzenie USA uwięziło gazową flotę arktyczną Rosji*, Biznesalert.pl, 18.03.2024, <https://biznesalert.pl/arctic-lng-2-rosja-novatek-flota-gazowce-arktyczne-sankcje-usa-blokada>, (dostęp 20.03.2024).
- Kuczynski G., *Eksport węgłowodorów w 2022 roku. Rosjanie stawiają na LNG*, Warsaw Institute, 20.02.2023, <https://warsawinstitute.org/pl/eksport-weglowodorow-w-2022-roku-rosjanie-stawiaja-na-lng>, (dostęp 04.01.2024).

- Lipczyński T., *Sankcje USA zablokowały rosyjski eksport LNG. Projekt utknął w martwym punkcie*, Forsal.pl, 03.04.2024 <https://forsal.pl/biznes/energetyka/artykuly/9476686,sankcje-usa-zablokowaly-rosyjski-eksport-lng-projekt-utknal-w-martwym.html>, (dostęp 22.04.2024).
- Młynarski T., Tarnawski M., (2016), *Źródła energii i ich znaczenie dla bezpieczeństwa energetycznego w XXI wieku*, Difin, Warszawa, s. 62-63.
- Pandey A., *Import gazu do UE: jak Rosja przeszła na tryb autodestrukcji*, Deutsche Welle, 31.08.2023, <https://www.dw.com/pl/dostawy-gazu-do-ue-jak-rosja-przesz%C5%82a-na-tryb-autodestrukcji/a-66675013>, (dostęp 22.01.2024).
- Proved natural gas reserves in Russia from 2000 to 2020*, Statista.com, 26.07.2023, <https://www.statista.com/statistics/265325/natural-gas-reserves-in-russia>, (dostęp 30.04.2024).
- Raghubandan V., (2024a), *February 2024 — Monthly analysis of Russian fossil fuel exports and sanctions*, Centre for Research on Energy and Clean Air, 14.03.2024, <https://energyandcleanair.org/february-2024-monthly-analysis-of-russian-fossil-fuel-exports-and-sanctions>, (dostęp 21.03.2024).
- Raghubandan V., (2024b), *March 2024 — Monthly analysis of Russian fossil fuel exports and sanctions*, Centre for Research on Energy and Clean Air, 18.04.2024, <https://energyandcleanair.org/march-2024-monthly-analysis-of-russian-fossil-fuel-exports-and-sanctions>, (dostęp 23.04.2024).
- Rudnik F., *Rosja: kontynuacja redukcji wydobycia gazu ziemnego*, „Analizy OSW”, 22.06.2023, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2023-06-22/rosja-kontynuacja-redukcji-wydobycia-gazu-ziemnego>, (dostęp 23.01.2024).
- Takahashi M., 11.03.2024, *The Future of Russian Energy Exports under Sanctions*, The Sasakawa Peace Foundation, [https://www.spf.org/iina/en/articles/takahashi\\_01.html](https://www.spf.org/iina/en/articles/takahashi_01.html), (dostęp 05.04.2024).
- Trusewicz I., (2024a), *Nadciągą zmierzch Gazpromu? Dramatyczny spadek eksportu gazu do Europy*, „Rzeczpospolita”, 03.01.2024, <https://energia.rp.pl/gaz/art39651271-nadciaga-zmierzch-Gazpromu-dramatyczny-spadek-eksportu-gazu-do-europy>, (dostęp 15.03.2024).
- Trusewicz I., (2024b), *LNG z Rosji zostanie zakazany. Zniknie w ciągu trzech lat*, „Rzeczpospolita”, 04.03.2024, <https://energia.rp.pl/gaz/art39937681-lng-z-rosji-zostanie-zakazany-zniknie-w-ciagu-trzech-lat>, (dostęp 22.03.2024).
- Tylko w trzy miesiące Rosja sprzedała Chinom i Indiom surowce za 24 mld dol.*, Forsal.pl, 07.07.2024, <https://forsal.pl/swiat/rosja/artykuly/8486307,rosja-sprzedala-chinom-i-indiom-surowce-za-24-mld-dol.html>, (dostęp 11.04.2024).
- Wiśniewska I., *Rosja: większy eksport LNG w 2022 roku*, „Analizy OSW”, 26.01.2024, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2023-01-26/rosja-wiekszy-eksport-lng-w-2022-roku>, (dostęp 28.01.2024).
- Yermakov V. (March 2024), *Follow the Money: Understanding Russia's oil and gas revenues*, Oxford Institute for Energy Studies or any of its Members.

**Dr hab. Łukasz Wojcieszak, prof. PŚk**, Politechnika Świętokrzyska, Wydział Zarządzania i Modelowania Komputerowego, Katedra Zarządzania Jakością i Własnością Intelektualną, Kielce (lwojciezak@tu.kielce.pl)

**Słowa kluczowe:** gaz ziemny, Rosja, eksport, sankcje

**Keywords:** natural gas, Russia, export, sanctions

*Abstract*

*The aim of this article is to outline the key trends in Russian natural gas exports from 2022 to 2024, when the sanctions imposed led to various limitations, prompting numerous countries to abandon cooperation with Russia.*

*The thesis that Russia will seek to develop LNG infrastructure in the future has been affirmed. However, this effort will be obstructed by the USA, the top producer of shale gas. Despite many sanctions intended to harm the Russian economy, especially its energy sector, Russia still profits from natural gas sale, including LNG, which helps finance war costs, among other expenses. At present, Russian gas is delivered not only to Western European countries (in liquefied form), but also through pipelines to countries like Turkey, China and the former USSR states. Russia has managed to offset the decline in gas sales to Europe largely by increasing energy resource prices. US sanctions have contributed to a decrease in Russia's export capacity, hindering the progress of LNG and mainly affecting shipments via the Arctic.*



# Przeglądy i komentarze

## Polendenkmal

### Eine deutsche Debatte um angemessene Erinnerung an den Zweiten Weltkrieg

Deutschland hat reiche Erfahrung mit dem Abbau von Denkmälern: Nach 1945 waren es diejenigen der Nationalsozialisten, 1989 kamen in der ehemaligen DDR die kommunistischen Hinterlassenschaften dazu, in jüngster Vergangenheit entdeckte die Öffentlichkeit koloniale Überbleibsel als problembehaftet. Dieser Prozess ist längst nicht abgeschlossen, immer wieder werden Objekte als problematisch identifiziert, die bislang als „unverdächtig“ galten bzw. die nur eine Minderheit kritisch sah. Verbunden mit dieser Neuausrichtung waren oft harte Debatten und es gab viele unterschiedliche Resultate.

Der umgekehrte Prozess, also die Errichtung neuer, demokratischer Denkmäler, war viel seltener zu beobachten. Tatsächlich existiert in dieser Hinsicht nachgerade eine Lücke im öffentlichen Raum. Zwar wird dort regelmäßig neue Kunst installiert, aber figuratives Erinnern an Persönlichkeiten der Nachkriegszeit oder etwa der Weimarer Republik bleibt die Ausnahme. Kaum anders sieht es bei Gedenkzeichen für die Verbrechen bzw. Opfer des Nationalsozialismus aus, die in aller Regel mit einem Bildungsangebot einher gehen – von schlichten Informationstafeln bis hin zu Gedenkstätten (Puvogel/ Stankowski 1996; Endlich u.a. 1999). Aber es ist zu konstatieren, dass Hinterlassenschaften der DDR teilweise und die Erinnerungskultur der DP-Camps im Grunde vollständig entfernt wurden.

Bemerkenswert sind vor allem die Neue Wache in Berlin, wo Bundeskanzler Helmut Kohl eine vergrößerte Plastik von Käthe Kollwitz aufstellen ließ – als Erinnerung an ausnahmslos alle Toten des Zweiten Weltkriegs, und damals gesellschaftlich umstritten (Dolff-Bonekämper 2021: 79-104). Und außerdem die zentralen Berliner Gedenkorte für die ermordeten Juden Europas, die verfolgten Homosexuellen und die verfolgten Sinti und Roma; beim Denkmal für die Opfer der Euthanasie wurde eine Plastik von Richard Serra nachträglich zum Denkmal umgewidmet (Endlich 2014: 10-21). Mit den letztgenannten Denkmälern, die allesamt nach der Jahrtausendwende entstanden und von der Stiftung Denkmal für die ermordeten Juden Europas betreut und insbesondere mit Bildungsangeboten bespielt werden, folgt der deutsche Gedenkdiskurs der nationalsozialistischen Täterlogik.

Vieler Opfer wird auf diese Weise nicht staatlicherseits gedacht, weshalb es immer wieder Forderungen nach zusätzlichen Gedenkortern gibt. Kompliziert ist die Lage dort, wo es keine trennscharfen Verbrechenkomplexe gibt oder intersektionale Verfolgung stattfand. Auch quantitativ besonders herausfordernd ist die Situation im Hinblick auf die im Zweiten Weltkrieg besetzten Länder Osteuropas. Bereits vor vielen Jahren gab es die Forderung, ihrer als Opfer der nationalsozialistischen Lebensraumpolitik zu erinnern (Jahn 2015: 11-17). Politischen Rückhalt gab es dafür allerdings kaum, nicht zuletzt, weil dies eine Zwangsvergemeinschaftung durchaus unterschiedlich gelagerter Fälle bedeutet hätte – schon vor dem russischen Überfall auf die Ukraine wollten viele ostmitteleuropäische Länder nicht mit Russland in eine Schublade gesteckt werden (Ukielski 2019)<sup>1</sup>. Aus anderem Grund fand auch der bereits ältere Vorschlag, das in Berlin-Friedrichshain bestehende Denkmal des polnischen Soldaten und deutschen Antifaschisten umzugestalten und zu erweitern, keinen Anklang: es war im sozialen Realismus von der DDR errichtet worden und somit eng mit dem Kommunismus verbunden<sup>2</sup>.

Vor diesem Hintergrund fand sich 2017 eine Gruppe zusammen, die sich für ein „Polendenkmal“ einsetzte, das ein sichtbares Zeichen für die polnischen Opfer des Zweiten Weltkriegs setzen sollte. Die Genese dieses Zusammenschlusses ist nicht vollständig geklärt. Die drei Hauptinitiatoren: Dieter Bingen, Direktor des Deutschen Polen-Instituts (DPI) in Darmstadt, Andreas Nachama, Direktor der Gedenkstätte Topographie des Terrors in Berlin, und Florian Mausbach, ehemaliger Präsident des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung, wurden anscheinend vom Auswärtigen Amt zusammengebracht. Jedenfalls berichtete Mausbach in einem Treffen mit Bundestagsabgeordneten zu dieser Denkmalsinitiative (Gespräch 2020), eines Tages einen Anruf von Niels von Redecker, Referent im Auswärtigen Amt, erhalten zu haben, in dem dieser sich nach den gestalterischen Möglichkeiten für so ein Denkmal erkundigte. Redecker wiederum kannte von seinem vorherigen Einsatz in Warschau Mausbachs Sohn Leo Mausbach, der dort als Journalist tätig ist.

Mit dem Deutschen Polen-Institut gab es zudem eine einschlägig aktive Einrichtung, die wesentlich vom Auswärtigen Amt finanziert wird, weshalb dessen Vertreter auch in den Gremien vertreten sind. Die deutsche Diplomatie sah sich in jener Zeit bereits mit einer deutschlandkritischen Warschauer Außenpolitik konfrontiert, die öffentlich mit dem Gedanken einer Reparationsforderung spielte, so dass Überlegungen eines proaktiven, symbolischen Handelns in Berlin nicht fern lagen – und zwar umso mehr, als das deutsche Wissen um die Verbrechen im besetzten Polen tatsächlich gering ist und immer wieder Anlass zu Klagen aus dem Nachbarland war.<sup>3</sup>

Bingen und Nachama sind in Deutschland seit Jahren hoch respektierte Akteure der gesellschaftlichen Aufklärung über den Nationalsozialismus sowie der grenzüberschreitenden Aussöhnung. Sie versammelten viele ähnlich namhafte Unterstützer um sich und

---

<sup>1</sup> Paweł Ukielski ist stellvertretender Direktor des Museums des Warschauer Aufstands.

<sup>2</sup> Im Wesentlichen eine Initiative des letzten, demokratisch gewählten Außenministers der DDR: Markus Meckel, Erläutern. Erweitern. Umdeuten. Das Denkmal des polnischen Soldaten und deutschen Antifaschisten, in: Troebst/Wolf 2011: 189-192.

<sup>3</sup> Vgl. hierzu die Ergebnisse des jährlich durchgeführten Deutsch-polnischen Barometers, <https://www.deutsches-polen-institut.de/politik/deutsch-polnisches-barometer/> (18.9.2023).

veröffentlichten im November 2017 einen ersten Aufruf für das „Polendenkmal“ (Aufruf an den Deutschen Bundestag). Als möglichen Standort brachten sie den Anhalter Bahnhof in Berlin ins Spiel, einerseits weil dort der sowjetische Außenminister Wjatscheslaw Molotow im November 1940 bei seinem Besuch beim deutschen Bündnispartner mit dem Zug eingetroffen war – was das deutsch-sowjetische Vorgehen gegen Polen symbolisieren könne; und andererseits, weil auf der gegenüberliegenden Straßenseite mit dem Dokumentationszentrum Flucht, Vertreibung, Versöhnung eine staatliche Gedenkstätte für deutsche Opfer der Vertreibungen nach 1945 existiert, der etwas entgegengesetzt werden sollte.

In der auf den Aufruf folgenden medialen Debatte erhielten die Initiatoren einigen Zuspruch, auch und gerade aus Polen (Vgl. die Pressedokumentation bei Bingen/Lengemann 2019: 86-160). Aber sie erfuhren auch deutliche Kritik aus zwei Richtungen: Einerseits politisch, weil die Befürchtung aufkam, dass mit einem gewissermaßen nationalen Denkmal bald auch andere Forderungen laut werden würden und zahlreiche weitere Denkmäler notwendig seien; außerdem würde die explizit so gedachte Verneigung vor den polnischen Opfern einer Deutschland und Europa nicht wohlgesonnenen Warschauer Regierung in die Hände spielen (Exemplarisch: Kellerhoff 2019).

Andererseits wurde fachhistorisch die Frage gestellt, wer denn nun ein „polnisches Opfer“ sei – ob dazu auch die zahlreichen Minderheiten, insbesondere die jüdische zu zählen sei? Als Problem galt dabei nicht ein potientes mehrfaches Erinnern in Deutschland, sondern eher die Fremdzuschreibung von Identitäten, die mit dem Attribut „polnisch“ verbunden sein könne; und zwar umso mehr, als es keinerlei auch nur annähernd exakte Zahlen zur Gesamtopferzahl gibt (Exemplarisch: Bingen/ Lehnstaedt 2018). In diesem Sinne sei ein Denkmal alleine weder ausreichend noch selbsterklärend, ganz im Gegenteil müsse dieses breit kontextualisiert und mit Aufklärung verbunden werden – was implizit die Forderung nach einer Gedenkstätte oder einem über die Zeit des Zweiten Weltkriegs hinausreichende Deutsch-polnischen Museum (Lehnstaedt 2018) nach sich zog. In der öffentlichen Debatte um die angemessene Form spielte damit auch die Frage mit, weshalb denn gebaut werden solle: aus primär außenpolitischen Gründen und mit einem Fokus auf Gedenken, oder tendenziell mit einem nach innen gerichteten Blick, der auf Aufklärung für die deutsche Bevölkerung zielte. Ungeachtet dessen muss jedoch konstatiert werden, dass die genuin polnische Perspektive auf die Frage nach einem Denkmal für Polen in Deutschland unterbelichtet blieb (Lubecka 2023: 81-105).

Die vom DPI professionell gemanagte Kampagne – orchestriert von einem extra errichteten Berliner Büro sowie begleitet u.a. mit einem Buch in Kooperation mit der Bundeszentrale für politische Bildung (Bingen/Lengemann 2019) – fand einigen parteiübergreifenden Rückhalt, ohne freilich eine Mehrheit der Bundestagsabgeordneten zu überzeugen (Marschall 2020). Parallel dazu nahm allerdings die Diskussion um das „Lebensraum“-Projekt an Fahrt auf. Die Stiftung Denkmal für die ermordeten Juden veröffentlichte ein Papier, mit dem sie als umfassende Lösung ein Besetzungsmuseum vorschlug (Benz 2019).

Das jedoch lief den Absichten der Polen-Denkmal-Initiative entgegen, die ja einen gezielten Fokus auf das Nachbarland erreichen wollte. Außerdem rief diese Initiative die polnische Regierung auf den Plan. Denn als der ukrainische Botschafter Andrij Melnyk mit der Forderung in die Öffentlichkeit trat, auch die Toten seines Landes angemessen zu würdigen, positionierte sich der polnische Botschafter, Andrzej Przyłębski, scharf da-

gegen: Er argumentierte unter anderem mit dem „Wolhynischen Gemetzel“ – ethnischen Auseinandersetzungen zwischen Ukrainern und Polen 1943/44 – und einer Täterschaft der Ukrainer im Holocaust. Zudem handle es sich „bei den Opfern unter der ethnischen ukrainischen Zivilbevölkerung um nicht mehr als einige Hunderttausend“.<sup>4</sup>

Außerdem erschien bei aller grundsätzlich vorhandenen Sympathie im Bundestag die Errichtung von zwei größeren Gedenkprojekten kaum realistisch. Deshalb legte das DPI gemeinsam mit der Stiftung Denkmal im Juni 2020 einen Kompromissvorschlag vor (DPI und Stiftung Denkmal 2020): Auf einem „Platz des 1. September 1939“ sollte eine „permanente künstlerische Installation“ mit deutscher und polnischer Inschrift errichtet werden, und daneben ein Dokumentationszentrum zur Besetzung ganz Europas entstehen.

Die darin implizit angelegte Opferhierarchisierung (Schulze Wessel 2020) wollte sich der Bundestag nicht zu Eigen machen. Stattdessen wurden im Oktober 2020 beide Projekte voneinander getrennt. Der wesentliche Unterschied in der parlamentarischen Behandlung bestand darin, dass zur nationalsozialistischen Besetzungsherrschaft nun ein Realisierungsvorschlag erarbeitet werden sollte (Bundestagsdrucksache 19/23126)<sup>5</sup>, während der Bau des polnischen Projekts bereits beschlossen wurde. Es lohnt, den Wortlaut des verabschiedeten gemeinsamen Antrags von CDU/CSU, SPD, Grünen und FDP genauer anzusehen (Bundestagsdrucksache 19/23708). Ziel sei es, „an prominenter Stelle in Berlin einen Ort zu schaffen, der im Kontext des besonderen deutsch-polnischen Verhältnisses den polnischen Opfern des Zweiten Weltkrieges und der nationalsozialistischen Besetzung Polens gewidmet ist und ein Ort der Begegnung und Auseinandersetzung mit der Geschichte ist. Er soll Deutsche und Polen zusammenbringen und damit zur Vertiefung unserer Beziehungen, zur Verständigung und Freundschaft sowie zum Abbau von Vorurteilen beitragen“.

Ganz offensichtlich war das weit von der ursprünglichen Idee nur eines Denkmals entfernt. Explizit wies der Text aber auf die Trennung von bisherigen Gedenkstätten hin und forderte eine breite historische Kontextualisierung etwa vor dem Hintergrund der Teilungen Polens und zugleich der Aussöhnung zwischen den beiden Ländern nach 1945. Denn indem der Bundestag auf die deutsch-polnische Sonderstellung und Nachbarschaft abzielte, ließe sich gegebenenfalls gegen weitere nationale Denkmalsforderungen argumentieren. Zugleich ist gerade diese – tatsächlich gegebene – Besonderheit eine Möglichkeit, außenpolitisch gute Stimmung zu machen.

Mit der Ausarbeitung eines ersten Entwurfes befasste sich deshalb das Auswärtige Amt und zog dazu das DPI heran, das für die inhaltlichen Fragen zuständig war. Das verdeutlicht, wie sehr die Bundesregierung in dem Projekt ein außenpolitisches Symbol erkennen wollte: Gedenkstätten und Museen ressortieren auf Bundesebene ansonsten bei der Bundesbeauftragten für Kultur und Medien (BKM). Außenminister Heiko Maas beauftragte mit Rolf Nickel einen vormaligen Botschafter in Polen. Im folgenden Jahr

---

<sup>4</sup> Przyłębski an Melnyk, 27.5.2020, <https://wyborcza.pl/7,173236,26383322,a-letter-from-the-polish-ambassador-in-berlin-to-his-ukrainian.html?disableRedirects=true> (2.5.2021). Der Austausch der beiden Botschafter ging auch offiziell an den deutschen Bundestag.

<sup>5</sup> Mit dieser Arbeit ist das Deutsche Historische Museum beauftragt, das Konzept liegt und wurde im Oktober 2023 vom Bundestag verabschiedet.

tauschte sich die Projektgruppe auf vielfältige Weise mit Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern in Deutschland und Polen aus und suchte insbesondere eine breitenwirksame Transparenz.

Diesen diplomatischen Kompromisscharakter hatte auch das im September 2021 vorgelegte Konzept („Ort des Erinnerns...“ 2021). Auf wenigen Seiten wurden darin ein inhaltlicher Rahmen, ein pädagogisches Konzept sowie die Notwendigkeit eines Denkmals vorgestellt: „Ein Denkmal soll Deutsche und Polen, aber auch Besucherinnen und Besucher aus anderen Staaten gleichermaßen ansprechen. Es soll durch die Erinnerung an Gewalt und Terror aufrütteln und durch das mahnende Gedenken zukunftsgerichtet wirken. [...] Der symbolische Ort ermöglicht stilles privates Gedenken ebenso wie offizielle bzw. halboffizielle Gedenkrituale. Er sollte sich organisch in die Berliner und deutsche Gedenklandschaft einfügen. Der symbolische Ort bedarf einer konkreten Widmung, um seine Aussage entfalten zu können.“ Als konkreten Platz favorisierte man nun das Gelände direkt südlich des Bundeskanzleramts, weil sich dort bis zum Zweiten Weltkrieg die Kroll-Oper befand, in der Adolf Hitler am 1. September 1939 vor dem versammelten Reichstag seine berüchtigte Rede zum Überfall auf Polen gehalten hatte („Seit 5 Uhr 45 wird jetzt zurückgeschossen!“).

Nach der Bundestagswahl ging die weitere Planung an BKM über, und zugleich wurde dem DPI mit der Stiftung Denkmal für die ermordeten Juden ein Partner zur Seite gestellt, der umfassende Erfahrung mit Denkmälern und Gedenkstätten hatte. In gewissem Sinne war aus einem außenpolitischen Projekt für Polen endgültig eines zur Aufklärung der Deutschen geworden. Im Bundeshaushalt 2022 waren dafür auch zwei Mitarbeiterstellen bei der Stiftung Denkmal vorgesehen, die mit Agnieszka Wierzcholska und Robert Parzer an durch Forschung und Ausstellungen ausgewiesene FachwissenschaftlerInnen besetzt wurden, während das DPI nun seinen Schwerpunkt auf Bildungsarbeit legte, die begleitend und dezentral stattfinden soll. In diesem Sinne konzentrieren sich beide Partner auf ihre Kernkompetenzen.

Die mit einiger Zeitverzögerung verbundene Umstellung führte im Herbst 2023 zu einem überarbeiteten Konzept (Eckpunkt Papier 2023). Unter dem neuen Namen „Deutsch-Polnisches Haus“ blieb der Fokus auf den Zweiten Weltkrieg, zugleich aber „soll der Blick auf die mehrere Jahrhunderte währende gemeinsame und geteilte Geschichte bis in die Gegenwart hinein geweitet und geschärft werden“. Diese Annäherung an die Ideen eines „Polenmuseums“ geht einher mit einer mit einer weiteren sprachlichen Anpassung, denn statt eines Denkmals ist nun von einem „Gedenkzeichen“ als „markantes künstlerisches Element in Verbindung mit dem Gebäude oder in der landschaftlichen Gestaltung des Umfeldes“ die Rede.

Das wiederum stieß auf einige Kritik aus dem Umfeld der ursprünglichen Denkmalsinitiative – wobei sich die inzwischen emeritierten Dieter Bingen und Andreas Nachama auffallend zurückhielten (Gnauck 2023) – das seine Ausgangsidee nicht mehr wiedererkennen wollte. Das ist sicherlich eine zutreffende Beobachtung, denn der Weg vom „Polendenkmal“ zum „Deutsch-Polnischen Haus“ ist in der Tat weit. Allerdings trägt das vorliegende Konzept einer gesellschaftlichen Diskussion ebenso Rechnung wie dem Bundestagsbeschluss von 2021. Darüber hinaus wird so eine klarere Abgrenzung zum Dokumentationszentrum „Zweiter Weltkrieg und Besatzung in Europa“ möglich, selbst wenn

hierfür jenseits des Konzepts noch kein mit finanziellen Mitteln hinterlegter Baubeschluss des Bundestags vorliegt (Realisierungsvorschlag 2022).

Mit einem nochmals deutlich konkreteren „Realisierungsvorschlag“ vom 23. Mai 2024 trieb die bei der Stiftung Denkmal für die ermordeten Juden angesiedelte Stabsstelle für das Deutsch-Polnische Haus die Planungen voran; der Entwurf befindet sich in der Ressortabstimmung und soll im September 2024 dem Bundestag zugeleitet werden. Für das Papier fanden weitere Gespräche mit Expertinnen statt, die in mehreren zeitlich bzw. thematisch eingegrenzten Arbeitskreisen konzeptionelle Überlegungen unternahmen, was in ein 83seitiges Papier mündete. Außerdem ist die Stabsstelle inzwischen mit einer eigenen Homepage versehen (<https://deutschpolnisheshaus.de/>) und hat 2024 eine Informationstafel zum 1. September 1939 am Ort der ehemaligen Krolloper in Berlin-Mitte errichtet, gewissermaßen als Vorbote am gewünschten Ort des Deutsch-Polnischen Hauses (Bundestagsdrucksache 20/10863).

Auf einem anderen Blatt steht jedoch, wie und vor allem wann eine Realisierung des „Hauses“ möglich ist: Zu konstatieren sind eine unzureichende Personalausstattung der Projektbeteiligten, keine Mittelbereitstellung im Bundeshaushalt, kein Grundstück (der favorisierte Standort der Krolloper ist nicht in Bundesbesitz) – und damit einhergehend keine Möglichkeit eines Architektur- sowie eines Kunstwettbewerbs. Denn völlig klar ist auch, dass der sehr deutsche Weg eines Museums/Gedenkstätte zwar gewissermaßen mehr leistet als alleine ein Denkmal, aber eben auch komplizierter und teurer zu realisieren ist.

*Stephan Lehnstaedt*  
Touro University Berlin

## Bibliographie

- Aufruf an den Deutschen Bundestag und die deutsche Öffentlichkeit: Ein Polen-Denkmal in der Mitte Berlins, 15.11.2017, <https://www.polendenkmal.de/assets/downloads/Polendenkmal/Aufruf-Polendenkmal.pdf> (18.9.2023).
- Benz Wolfgang (für den wissenschaftlichen Beirat der Stiftung Denkmal) an Bundestagspräsidenten, 29.11.2019.
- Bingen Dieter / Lehnstaedt Stephan, „Brauchen wir ein ‚Polen-Denkmal‘? Pro & Contra“, in: Jüdische Allgemeine, 13.11.2018.
- Bundestagsdrucksache 20/10863, Antwort der Staatsministerin Claudia Roth auf eine Anfrage des Bundestagsabgeordneten Knut Abraham, 26.3.2024.
- Dieter Bingen Dieter /Simon Lengemann Simon (Hg.), Deutsche Besatzungspolitik in Polen 1939 – 1945. Eine Leerstelle deutscher Erinnerung?, Bonn 2019.
- Dieter Bingen/Simon Lengemann (Hg.), Deutsche Besatzungspolitik in Polen 1939 – 1945. Eine Leerstelle deutscher Erinnerung?, Bonn 2019
- Dolff-Bonekämper Gabriele, Denkmale der Vergangenheit stehen immer in der Gegenwart. Die Neue Wache in Berlin, in: Martin Sabrow (Hg.), Der Wert der Vergangenheit, Leipzig 2021, S. 79-104.
- DPI und Stiftung Denkmal, offener Brief, 9.6.2020, <https://www.deutsches-polen-institut.de/assets/Uploads/Schreiben-Stiftung-Denkmal-DPI-2020-06-09-Finale-Fassung.pdf> (18.9.2023).

- Eckpunkt Papier Deutsch-Polnisches Haus. Gedenken, Begegnen, Verstehen (August 2023), <https://deutschpolnischeshaus.de/DPHaus-EckpunktPapier202308-DE.pdf> (18.9.2023).
- Endlich Stefanie u.a. (Hg.), Gedenkstätten für die Opfer des Nationalsozialismus. Eine Dokumentation. Band II, Ostdeutschland, Bonn 1999.
- Endlich Stefanie, Gedenk- und Informationsort für die Opfer der nationalsozialistischen „Euthanasie“-Morde, in: Gedenkstätten-Rundbrief 176 (2014), S. 10-21.
- Gespräch des Verfassers mit Florian Mausbach, vor der Gruppe der Vertriebenen, Aussiedler und deutschen Minderheiten der CDU/CSU-Fraktion, Berlin, 14.1.2020.
- Gnauk Gerhard, „Gedenken an polnische Opfer: Streit über Polen-Denkmal in Berlin“, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 14.3.2023.
- Jahn Peter, Initiative „Gedenkort für die Opfer der NS-Lebensraumpolitik“, in: Gedenkstätten-Rundbrief 178 (2015), S. 11-17.
- Kellerhoff Sven Felix, „Brauchen wir ein Denkmal für die polnischen Opfer Nazi-Deutschlands?“, in: Die Welt, 21.2.2019.
- Lehnstaedt Stephan, „Plädoyer für ein polnisch-deutsches Museum: Die Nachbarn verstehen lernen“, in: Der Tagesspiegel, 2.8.2018.
- Lubecka Joanna, Wokół Polen-Denkmal. Rozbieżności w polskiej i niemieckiej pamięci o ofiarach drugiej wojny światowej, in: Rocznik Polsko-Niemiecki 31 (2023).
- Marschall Christoph von, „Kontroverse um Gedenkpolitik: Bewegung im Streit um Polen-Mahnmal in Berlin“, in: Der Tagesspiegel, 11.6.2020.
- „Ort des Erinnerns und der Begegnung mit Polen. Konzept“, 15.9.2021, <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2482192/b066a68fd345413e8406c39cf21d6816/210915-konzept-data.pdf> (18.9.2023).
- Osteuropa, Bd. 2, Leipzig 2011.
- Puvogel Ulrike / Stankowski Martin (Hg.), Gedenkstätten für die Opfer des Nationalsozialismus. Eine Dokumentation. Band I, Westdeutschland, Bonn, 2. Auflage 1996.
- Realisierungsvorschlag Dokumentationszentrum „Zweiter Weltkrieg und Besatzungsherrschaft in Europa“ (ZWBE), 5.4.2022, <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/2030382/588d5fb63f42594dc3ac4922f11a95c9/2022-05-04-dokumentationszentrum-zwbe-data.pdf?download=1> (18.9.2023).
- Schulze Wessel Martin, „Ein eigener Ort des Gedenkens“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 27.6.2020.
- Troebst Stefan / Wolf Johanna (Hg.), Erinnern an den Zweiten Weltkrieg. Mahnmale und Museen in Mittel- und.
- Ukielski Paweł, „Kein großer Sack für alle Slawen“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 27.6.2019.

#### RADA REDAKCYJNA

**Członkowie krajowi:** **Marek Cichocki** (profesor, Collegium Civitas; Instytut Stosunków Międzynarodowych i Zrównoważonego Rozwoju, Warszawa, Polska), **Hanka Dmochowska** (doktor, em., Instytut Zachodni im. Zygmunta Wojciechowskiego, Poznań, Polska), **Tomasz Grzegorz Grosse** (profesor, Uniwersytet Warszawski; Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych; Instytut Europeistyki, Warszawa, Polska), **Marceli Kosman** (profesor, em., Uniwersytet im. Adama Mickiewicza; Wydział Nauk Politycznych i Dziennikarstwa, Poznań, Polska), **Mariusz Menz** (doktor, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza, Wydział Historii, Poznań, Polska), **Aleksander Posern-Zieliński** (profesor, em., Polska Akademia Nauk, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza, Instytut Antropologii i Etnologii, Poznań, Polska); **Hanna Suchocka** (profesor, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza, Wydział Prawa i Administracji, Poznań, Polska); **Justyna Schulz** (doktor, Instytut Zachodni im. Zygmunta Wojciechowskiego, Poznań, Polska)

**Członkowie zagraniczni:** **Stefan Garsztecki** (profesor, Institut für Europäische Studien, Technische Universität Chemnitz, Niemcy), **Hans Henning Hahn** (profesor, Carl von Ossietzky Universität Oldenburg, Niemcy), **Jonathan Huener** (profesor, University of Vermont, Burlington VT, USA), **Henryka Ilgiewicz** (dr hab., Lietuvos kultūros tyrimų institutas – Litewski Instytut Badań Kultury, Wilno, Litwa), **Dagmara Jajęśniak-Quast** (profesor, Centrum Interdyscyplinarnych Studiów o Polsce, Uniwersytet Europejski Viadrina, Frankfurt nad Odrą, Niemcy), **Kai Olaf Lang** (Dr. sc. pol., Stiftung Wissenschaft und Politik, German Institute for International and Security Affairs, Berlin, Niemcy), **Stephan Lehstaedt** (profesor, Touro College, Berlin, Niemcy), **Jerzy Maćków** (profesor, Universität Regensburg, Institut für Politikwissenschaft, Niemcy), **Olga Morozowa** (profesor, Czarnomorski Uniwersytet Narodowy im. Petra Mohyły, Mikołajów, Ukraina), **Jaroslav Panek** (profesor, Akademie věd České republiky Historicky Ustav AV, Czech Academy of Sciences, Section of Historical Sciences, Czechy), **Katarzyna Stokłosa** (profesor, Centre for Border Region Studies, University of Southern Denmark, Sønderborg, Odense, Dania), **Klaus Ziemer** (profesor, em., Universität Trier, Niemcy, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie; Instytut Politologii, Polska), **Katarzyna Żukowska-Gagelmann** (profesor, Die Duale Hochschule Baden-Württemberg DHBW, Loerrach, Niemcy)

#### REDAKTORZY TEMATYCZNI

**Przemysław Hauser** (profesor, em. Uniwersytet im. Adama Mickiewicza, Poznań, Polska), **Tomasz Schramm** (profesor, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza, Poznań, Polska) – historia, **Jacek Kubera** (doktor, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza, Wydział Socjologii, Poznań, Polska) – socjologia, **Jerzy Kałużny** (profesor, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza, Instytut Filologii Germańskiej, Poznań, Polska) – nauki o kulturze, **Tomasz Rynarzewski** (profesor, Uniwersytet Ekonomiczny, Poznań, Polska), **Piotr Kalka** (profesor, em. Instytut Zachodni im. Zygmunta Wojciechowskiego, Poznań, Polska) – ekonomia.

Redaktor statystyczny: **Piotr Jabkowski** (profesor, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza, Wydział Socjologii, Poznań, Polska)

Redaktor językowy: **Anna Murawska** (język polski), **Maria Wagińska-Marzec** (język niemiecki), **Jonathan Chumas** (język angielski)

#### RECENZENCI ZEWNĘTRZNI

**Jan Barcz** (profesor, Akademia Leona Koźmińskiego; Katedra Prawa Międzynarodowego i Prawa Unii Europejskiej, Warszawa, Polska), **Bożena Górczyńska-Przybyłowicz** (profesor, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza, Wydział Historii, Poznań, Poznań), **Bogdan Koszel** (profesor, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza, Wydział Nauk Politycznych i Dziennikarstwa, Poznań, Polska), **Albert Kotowski** (profesor, Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy, Wydział Historyczny, Polska), **Matthias Kneip** (doktor, Deutsches Polen-Institut, Darmstadt, Niemcy), **Peter Oliver Loew** (profesor, Deutsches Polen-Institut Darmstadt, Niemcy), **Magdalena Izabella Sacha** (doktor, Uniwersytet Gdański; Instytut Badań nad Kulturą, Polska), **Henadz Sahanowicz** (profesor, Studium Europy Wschodniej UW, Polska), **Renata Schaefer** (profesor, School of Business and Economics Sonoma State University, California, USA), **Janusz J. Węc** (profesor, Uniwersytet Jagielloński, Instytut Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych, Kraków, Polska)



## CONTENTS

### **Austria in the times of the European Energiewende**

*Justyna Miecznikowska-Jerzak*, Environmental protection, climate change mitigation and energy transition in political party programs in Austria

*Adam Romejko*, The issue of renewable energy in the policy of the Austrian Greens

*Magdalena Żakowska*, The conscience of a small nation. Crisis concerning post-2022 Russian Federation's policy in the discourse of the opinion-shaping press in Austria

*Aleksandra Kruk*, Pursuing Austria's interests at the Munich Security Conferences

*Agnieszka Kisztełińska-Węgrzyńska*, Bruno Kreisky – a modern patriot

*Janusz Józef Węc*, Prospects for European Union treaty reform

*Beata Molo*, *Zeitenwende* in energy policy: Germany's path to independence

*Marcin Koczan*, German-Russian gas cooperation. From strategic cooperation to sour disappointment

*Lukasz Wojcieszak*, Challenges of the Russian Federation's natural gas export policy

\*

*Stephan Lehnstaedt*, Polenedenkmal – Eine deutsche Debatte um angemessene Erinnerung an den Zweiten Weltkrieg

## INHALT

### **Österreich in Zeiten der europäischen Energiewende**

*Justyna Miecznikowska-Jerzak*, Umweltschutz, Klimaschutz und die Transformation des Energiesektors in den Programmen der politischen Parteien in Österreich

*Adam Romejko*, Die Frage der erneuerbaren Energie in der Politik der österreichischen Grünen

*Magdalena Żakowska*, Das Gewissen eines kleinen Volkes. Die Krise angesichts der russischen Politik seit 2022 im Diskurs der österreichischen Presse 2022–2023

*Aleksandra Kruk*, Pursuing Austria's interests at the Munich Security Conferences

*Agnieszka Kisztełińska-Węgrzyńska*, Bruno Kreisky – ein moderner Patriot

*Janusz Józef Węc*, Perspektiven für eine Reform der vertraglichen Grundlagen der EU

*Beata Molo*, *Zeitenwende* in der Energiepolitik. Der Weg Deutschlands zu energetischer Unabhängigkeit

*Marcin Koczan*, Die deutsch-russische Gaskooperation. Von strategischer Zusammenarbeit zur bitteren Enttäuschung

*Lukasz Wojcieszak*, Die Herausforderungen der Erdgasexportpolitik der Russischen Föderation

\*

*Stephan Lehnstaedt*, Polenedenkmal – Eine deutsche Debatte um angemessene Erinnerung an den Zweiten Weltkrieg

