Jan Barcz

Warszawa

AUSTRIA W DRUGIEJ POŁOWIE LAT 90. WOBEC „ROZSZERZENIA NA WSCHÓD” (OSTERWEITERUNG) UNII EUROPEJSKIEJ

1. Uwagi wstępne

W niniejszym artykule zajmuję się szczególnym okresem polityki europejskiej Austrii, a mianowicie nastawieniem Austrii do strategii „dużego” rozszerzenia Unii Europejskiej, które w latach 2004 i 2007 objęło łącznie 12 nowych państw członkowskich, w tym Polskę (zwane one było w ówczesnym języku politycznym „Rozszerzeniem na Wschód” – *Osterweiterung* – Unii Europejskiej). Stąd też rozważania w niniejszym artykule odnoszą się siłą rzeczy również do zasadniczych przewartościowań w bilateralnych stosunkach polsko-austriackich, których głównym wyznacznikiem po zwrocie politycznym w 1989 r. stała się właśnie strategia rozszerzenia Unii Europejskiej¹.

Polityka Austrii w latach 90. warunkowana była szeregiem ważnych wyzwań: sama Austria ubiegała się o członkostwo w Unii Europejskiej, wchodząc do grona jej państw członkowskich 1 stycznia 1995 r. Paralelnie – w toku tak gruntownego przewartościowania swojej polityki zagranicznej – skonfrontowana została z przemianami politycznymi w państwach Europy Środkowej, Wschodniej i Południowej, a więc w swoim bezpośrednim otoczeniu, przy czym na terytorium byłej Jugosławii przybrały one formę tragicznego konfliktu zbrojnego.

Przewartościowania wymagała również polityka wynikająca ze statusu Austrii jako państwa wieczyście neutralnego, który umożliwiał uprzednio odgrywanie przez Austrię ważnego politycznego „pasa transmisyjnego” w stosunkach między Zachodem i Wschodem. W nowych warunkach

¹ Por. J. Barcz, *Optionen für eine österreichisch-polnische Interessengemeinschaft in der EU – die polnische Perspektive* [w:] *Das neue Polen in Europa. Politik, Recht, Wirtschaft, Gesellschaft* (hrsg. Von F. Merli, G. Wagner), Innsbruck 2006, s. 77; E. Brix, *Optionen für eine österreichisch-polnische Interessengemeinschaft in der EU – die österreichische Perspektive* [w:] *ibidem*, s. 86/87.

geopolitycznych Austria poszukiwała nowego miejsca, które pozwalałoby zachować przynajmniej w pewnym stopniu dawne znaczenie polityczne w stosunkach europejskich: polityka regionalna oraz – przede wszystkim – polityka europejska stwarzała naturalne pole działania, związane z zaniemnięciem dawnych barier ideologicznych.

Rozważania zawarte w artykule koncentrują się na szczególnie newralgicznym okresie realizacji strategii „dużego” rozszerzenia UE: podjęcia w grudniu 1997 r., podczas posiedzenia Rady Europejskiej w Luksemburgu, decyzji w sprawie rozpoczęcia negocjacji akcesyjnych z tzw. pierwszą grupą państw aspirujących do członkostwa (określaną również jako „grupa luksemburska” lub „5 + 1”) – państwa Europy Środkowej (Czechy, Estonia, Polska, Słowenia i Węgry) plus Cypr, sprawowania przez Austrię pierwszej swojej Prezydencji w Radzie UE, która przypadała na drugą połowę 1998 r. (podczas której podjęto niezmiernie istotną decyzję w sprawie rozpoczęcia tzw. akcesyjnych negocjacji merytorycznych) oraz podjęcia w grudniu 1999 r., podczas posiedzenia Rady Europejskiej w Helsinkach, decyzji w sprawie rozpoczęcia negocjacji akcesyjnych z tzw. drugą grupą państw aspirujących do członkostwa (określaną również jako „grupa helsińska”) – Bułgaria, Litwa, Łotwa, Malta, Rumunia i Słowacja – oraz nadania Turcji statusu kandydata do członkostwa, bez podejmowania jednak negocjacji akcesyjnych.

Paralelnie, w okresie tym zachodziły istotne przemiany wewnętrzno-polityczne w Austrii, w ramach których nurt populistyczny – ówczesna partia „Wolnościowych” Haidera – zyskiwała na znaczeniu, by w efekcie, na początku roku 2000, stać się wraz z Chadekami partią współrządzającą. Bez wątplenia obawy związane ze zbliżającym się „dużym” rozszerzeniem, z którymi nie potrafili sobie poradzić politycy partii dotychczasowego establishmentu, miały wpływ na taki rozwój wewnętrzno-polityczny. Zarazem „kryzys austriacki” roku 2000 stał się – z obecnej perspektywy oceniając – pierwszym, poważnym sygnałem istotnych przewartościować sceny politycznej w większości państw członkowskich UE, wyrażających się w umocnieniu populistycznych trendów motywowanych eurosceptycyzmem.

2. Członkostwo Austrii w Unii Europejskiej

Austria stała się członkiem Unii Europejskiej 1 stycznia 1995 r.² Uzykanie przez Austrię członkostwa w Unii było wynikiem ewolucji polityki austriackiej w okresie powojennym, polityki, która uzależniona była

² Wraz z Finlandią i Szwecją. Norwegia, w związku z negatywnym wynikiem referendum krajowego w toku procesu ratyfikacyjnego traktatu akcesyjnego, kolejny raz zrezygnowała z członkostwa.

od ogólnych konstelacji światowych i europejskich, zmierzała jednak konsekwentnie do utrzymania Austrii w zachodnioeuropejskiej sferze wartości kulturowych, powiązań gospodarczych i bezpieczeństwa polityczno-militarnego. Nie wnikając w szczegóły³ przypomnieć należy, że w 1960 r. Austria – obok Wielkiej Brytanii, Irlandii, Danii, Norwegii, Portugalii i Szwajcarii – stała się współtwórcą Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (*European Free Trade Association* – EFTA)⁴, które pomyślane było początkowo jako rodzaj konkurencji dla Wspólnot Europejskich. Po przystąpieniu jednak do Wspólnot w 1973 r. Wielkiej Brytanii, Danii i Irlandii, pozostałe jeszcze w EFTA państwa (w tym Austria) zawarły ze Wspólnotami sieć dwustronnych umów o wolnym handlu, tworząc tzw. zachodnioeuropejski blok wolnego handlu (*Westeuropäischer Freihandelsblock*)⁵. Pozwoliło to co prawda poprawić bilans handlowy Austrii z największymi partnerami – państwami członkowskimi Wspólnot, tj. z RFN i Włochami (w latach 1973–1980 austriacki eksport do państw członkowskich Wspólnot wzrósł z 39,0% do 49,4%), niemniej w latach 80. stawało się coraz bardziej widoczne, iż potencjał umów bilateralnych wyczerpuje się.

Szczególna aktywność Austrii wobec Wspólnot w tym okresie motywowana była również innymi czynnikami zewnętrznymi, w tym zwłaszcza działaniami Wspólnot na rzecz pogłębienia integracji europejskiej (przypomnijmy, że w drugiej połowie lat 80. wszedł w życie Jednolity Akt Europejski, konkretyzowała się wizja Unii Gospodarczej i Walutowej oraz ustanowienia Unii Europejskiej). Państwom EFTA groziło więc ponowne oderwanie się od głównego nurtu integracyjnego. Środkiem zaradczym miało stać się ustanowienie „Europejskiego Obszaru Gospodarczego” (EOG) między państwami EFTA i Wspólnotami Europejskimi. Negocjacje w tej sprawie doprowadziły do podpisania 2 maja 1992 r. w Porto Układu o Europejskim Obszarze Gospodarczym⁶, który wszedł w życie 1 stycznia 1994 r. Niezależnie od ograniczonego zakresu przedmiotowego tego Układu (obejmował on około 2/3 ówczesnego *acquis communautaire*,

³ Szczegółowo na temat relacji Austrii ze Wspólnotami Europejskimi: J. Barcz, *Austria w Unii Europejskiej. Problemy prawne w okresie akcesyjnym*, Opole 2001 (w szczególności rozdział I – *Droga Austrii do Unii Europejskiej*, s. 15 n.). W literaturze austriackiej przede wszystkim: *Österreich und die europäische Integration 1945–1993. Aspekte einer Wechselvollen Entwicklung* (hrsg. von M. Gehler, R. Steininger), Wien–Köln–Weimar 1993.

⁴ Por. R.T., Griffiths, *Die Schaffung der Europäischen Freihandelsassotiation*, EFTA Bulletin 1992, Nr. 1.

⁵ Por. G. Woschnagg, *Die Phasen der Integration Österreichs* [w:] *Österreichs europäische Zukunft. Analysen und Perspektiven* (hrsg. von A. Rothacher, M. Zemanek, W. Hargassner), Wien 1996, s. 110.

⁶ Bundesgesetzblatt 1993, Nr. 909.

z wyłączeniem jednak przede wszystkim polityki rolnej, nie ustanawiał również unii celnej)⁷, negocjacje nad Układem o EOG i jego – w sumie roczne – obowiązywanie (w odniesieniu do Austrii)⁸ miało bardzo istotne znaczenie⁹. W toku bowiem dyskusji nad zbliżeniem państw EFTA do Wspólnot wykształciła się w Austrii wewnątrzpolityczna wola ubiegania się o członkostwo we Wspólnotach. W 1985 r. rozpoczęła się trudna dyskusja wewnątrzpolityczna, której efektem było złożenie przez Austrię 17 lipca 1989 r. wniosków o członkostwo w ówczesnych Wspólnotach (EWG, EWWS i EWEA)¹⁰.

Wnioski złożone więc zostały jeszcze przed rozpoczęciem oficjalnych negocjacji w sprawie EOG i miały być wyraźnym sygnałem dla Wspólnot, że Austria gotowa jest przyjąć na siebie pełne obowiązki wynikające z członkostwa¹¹. Spotkały się one początkowo z wstrzemięźliwym przyjęciem. Dyskusję wzbudził zwłaszcza status Austrii jako państwa wieczystie neutralnego oraz zgłaszane zastrzeżenia ze strony Związku Radzieckiego¹². Z drugiej strony wiadome było, że koncepcja EOG była pomyślana po stronie ówczesnych państw członkowskich Wspólnot również jako bariera przed przyjęciem państw EFTA, szczególnie zaś Austrii jako nowych członków¹³. Austria zastosowała więc w tej sytuacji taktykę „ucieczki

⁷ Por. J. Aleksander (J. Barcz), *Przyszłe członkostwo Austrii we Wspólnocie Europejskiej*, PiP 1993, nr 11–12.

⁸ Po uzyskaniu członkostwa przez Austrię, Szwecję i Finlandię w Unii Europejskiej 1 stycznia 1995 r., EOG obejmuje – po stronie EFTA – jedynie Islandię, Norwegię i Liechtenstein.

⁹ Por. W. Hummer, *Die Bedeutung des Europäischen Wirtschaftsraumes (EWR) für Österreich*, Österreichische Juristen-Zeitung 1992, s. 101 i nn.

¹⁰ Dokumentacja na temat przystąpienia Austrii do UE: *Österreich in der EU. Europa-recht. Verträge-Gesetze-Dokumente samt Einführung in die spezifische Stellung Österreichs* (hrsg. von G. Stadler), Wien 1995.

¹¹ Dopiero później w ślad Austrii poszły Szwecja, Finlandia, Norwegia, a nawet Szwajcaria.

¹² Związek Radziecki przekazał 20 sierpnia 1989 r. *aide-memoire*, w którym podnosił „tradycyjne” zastrzeżenia co do członkostwa Austrii we Wspólnotach Europejskich, nawiązujące do Traktatu państwowego z 1955 r. zwłaszcza do jego art. 4, zakazującego „politycznego lub gospodarczego” połączenia się Austrii z Niemcami „w jakiegokolwiek formie” oraz do powiązanego z Traktatem statusu Austrii jako państwa wieczystie neutralnego. Po stronie austriackiej skwitowano te zastrzeżenia stwierdzeniem, że członkostwo we Wspólnotach Europejskich nie narusza statusu wieczystej neutralności państwa. Por. R. Rack, G. Kunnert, *Österreichs Weg in die Europäische Union* [w:] *Neue Aussenpolitik in einer neuen Welt. Ergebnisse des Symposiums der Politischen Akademie in Zusammenarbeit mit der Vereinigung Österreichischer Industrieller vom 19. Oktober 1992* (hrsg. von A. Khol), Wien 1993, s. 90 i nn.

¹³ Por. W. Hummer, *Völkerrechtliche Aspekte des österreichischen Beitritts zur EU: Das vorläufige Ende von 50 Jahren Integrationspolitik* [w:] *Österreichs europäische Zukunft. Analysen und Perspektiven* (hrsg. von A. Rothacher, M. Zemanek, W. Hargassner), Wien 1996, s. 23.

do przodu” i wyraźnie podkreślała, że EOG „nie może być namiastką dla członkostwa w WE”¹⁴. W sumie EOG okazał się nie barierą a czynnikiem przyspieszającym efektywne zakończenie negocjacji w sprawie członkostwa w UE, abstrahując od tego, że stwarzał dla delegacji austriackiej pewne dodatkowe możliwości manewru w toku częściowo pokrywających się rokowań dyplomatycznych¹⁵.

Warto jeszcze przypomnieć, iż w toku procedury ratyfikacyjnej Traktatu akcesyjnego w Austrii przeprowadzono 12 czerwca 1994 r. referendum narodowe, które przyniosło 66,58% poparcia dla członkostwa Austrii w EU¹⁶.

3. Uwarunkowania polityczne stanowiska Austrii wobec „Rozszerzenia na Wschód” Unii Europejskiej

Austria była państwem w sposób szczególny zainteresowana zbliżających się, dalszym rozszerzeniem Unii Europejskiej. Leży ona bowiem w centrum regionu, który miał być tym rozszerzeniem objęty, granicząc ze wszystkimi państwami Europy Środkowej potencjalnie wchodzącymi w grę (w latach 90. były to trzy państwa tzw. pierwszej grupy – Czechy, Węgry i Słowenia – oraz Słowacja (należąca do tzw. drugiej grupy), której wówczas nie dawano większych szans na szybkie przystąpienie. W bliższym jej regionie znalazła się również Polska, kandydat o największym potencjalnie demograficznym i gospodarczym. Obok Niemiec, Austria miała wówczas najdłuższą „zewnętrzną” granicę Unii z państwami kandydującymi. W końcu jest ona państwem w skali Unii zaliczanym do tzw. państw małych, czyli państwem członkowskim szczególnie wrażliwym na wszelkie zmiany i reformy instytucjonalne, a zarazem płatnikiem netto i – wówczas – państwem nowym w UE (przystąpiła do Unii 1 stycznia 1995 r.), które określało dopiero swoje miejsce i profil wśród państw ówczesnej „15”.

Austria odnosiła się generalnie pozytywnie do perspektywy rozszerzenia Unii Europejskiej o nowe demokracje regionu EŚiW¹⁷, widząc

¹⁴ Tak ówczesny Minister Spraw Zagranicznych Austrii, A. Mock: *EWR. Sie werden Satelliten*, Die Presse z 20 grudnia 1989 r., s. 5.

¹⁵ Por. G. Woschnagg, *Die Phasen der Integration Österreichs...*, s. 112 i nn.

¹⁶ Por. S. Greiner, A. Pelinka, *Das Referendum des 12. Juni [w:] Österreichs europäische Zukunft. Analysen und Perspektiven...*, s. 143 i nn.

¹⁷ Nie przypadkowo w opinii wstępnej Komisji Europejskiej, dotyczącej przystąpienia Austrii do UE, podkreślono, że od Austrii oczekiwać można szczególnego wkładu w ogólnoeuropejski proces jedności, co motywowane jest jej położeniem geograficznym

w tym – z jednej strony – zasadniczy sposób utrwalenia zmian politycznych jakie zaszły w tym regionie po 1989 r., z drugiej zaś – również swój własnym interes państwowy: realną szansę na utrwalenie stabilizacji politycznej w swoim bezpośrednim sąsiedztwie i stworzenie solidnych podstaw dla rozszerzenia współpracy gospodarczej z regionem naddunajskim i pozostałymi państwami Europy Środkowej. Bez wątpienia też Austria dostrzegała szanse na przejęcie roli lidera regionalnego w regionie naddunajskim, a nawet w szerszej skali.

Konkretyzacja strategii rozszerzenia UE w 1997 r. (w lipcu tego roku Komisja Europejska przedłożyła opinie wstępne w sprawie przygotowania do członkostwa tzw. pierwszej grupy, a w końcu tego roku – jak już wspomniano – Rada Europejska podjęła decyzję o rozpoczęciu w 1998 r. negocjacji akcesyjnych z tymi państwami) sprawiła, że dyskusja na ten temat również w Austrii nabrała konkretnego wymiaru. Przy czym oddziaływały na nią zarówno wspomniane na wstępie okoliczności o charakterze zewnętrznym, jak i wewnątrzpolitycznym. Jeśli natomiast chodzi o uwarunkowania wewnątrzpolityczne, to należy wskazać na co najmniej trzy najistotniejsze:

– po pierwsze – Austria jest państwem federalnym; na drodze Austrii do Unii Europejskiej, na początku lat 90., landy austriackie wywalczyły dla siebie znaczący zakres udziału w decyzjach podejmowanych w sprawach unijnych; zawarte zostały porozumienia normujące tak koordynację w ustalaniu stanowiska wspólnego landów w określonych sprawach unijnych, jak również mechanizmy wpływania poprzez takie stanowiska na formułowanie decyzji na szczeblu federalnym (prezentowane następnie w UE); landy ustanowiły też własne przedstawicielstwa w Brukseli, uzyskały więc możliwość prezentacji własnych interesów „na miejscu”; co ważniejsze, landy austriackie odgrywają tradycyjnie znaczącą rolę w różnorodnych międzynarodowych strukturach współpracy transgranicznej, w tym przede wszystkim regionalnej¹⁸; tak więc różnego rodzaju obawy na szczeblu poszczególnych landów (zwłaszcza we wschodniej części Austrii), związane z rozszerzeniem UE, znajdowały bezpośrednie „przełożenie” na szczebel federalny; niemniej należy również odnotować, że landy graniczące z potencjalnymi przyszłymi członkami UE, szybko zidentyfikowały nowe szanse i możliwości współpracy, związane z rozszerzeniem Unii;

„w centrum wydarzeń, z których wyłania się nowa Europa” oraz z jej doświadczeń historycznych.

¹⁸ Por. *Die Teilhabe der Bundesländer am europäischen Integrationsprozeß* (hrsg. F. Staudigl, R. Fischler), Wien 1996. Szczegółowo w literaturze polskiej: J. Barcz, *Struktura federalna Austrii a jej członkostwo w Unii Europejskiej*, rozdział IX monografii – *Austria w Unii Europejskiej...*, s. 145 i nn.

– po drugie – Austria jest państwem, w którym efektywnie funkcjonuje system tzw. partnerstwa socjalnego; w politycznym procesie decyzyjnym istotną rolę odgrywają więc partnerzy socjalni – izby gospodarcze, stowarzyszenia przemysłowców, zrzeszenia pracodawców i pracobiorców, związki zawodowe; miało to pozytywny wpływ na kształtowanie się stanowiska Austrii wobec rozszerzenia UE, środowiska gospodarcze bowiem jednoznacznie widziały w tym swój interes; zarazem jednak związki zawodowe zachowywały dużą rezerwę wobec rozszerzenia UE, widząc w tym przede wszystkim zagrożenie dla austriackiego rynku pracy i poziomu zarobków;

– po trzecie – w drugiej połowie lat 90. system polityczny w Austrii znajdował się w fazie głębokich przewartościowań, które wyrażały się między innymi w kryzysie dwóch „dużych” partii politycznych (ÖVP – partii chadeckiej i SPÖ – partii socjaldemokratycznej), tworzących wówczas koalicję rządową, znajdujących się pod bardzo mocnym naciskiem populistycznego programu partii „Wolnościowych” Haidera; stąd „duże” partie, w walce o elektorat w toku kampanii przedwyborczej (wybory przypadały na koniec 1999 r.), były szczególnie wrażliwe na postulaty natury populistycznej (a „Wolnościowi” uczynili w argumentów eurosceptycznych centrum swojej kampanii wyborczej).

Okoliczności powyższe sprawiły, że w Austrii w sposób szczególny skoncentrowały się obawy związane z rozszerzeniem Unii Europejskiej. Obawy takie wyrażane były również w pozostałych państwach członkowskich UE (zwłaszcza w Niemczech), co nie mogło zaskakiwać. Unia sama bowiem podlegała w tym czasie głębokim przemianom – szykowała się do wdrożenia (od 1998 r.) trzeciego etapu Unii Gospodarczej i Walutowej oraz do głębokiej reformy ustrojowej. Niemniej, jak zauważył w końcu 1997 r. z niepokojem premier Luksemburga Jean-Claude Juncker (Luksemburg sprawował wówczas Prezydencję w Radzie UE) – „Austria jest jednym z niewielu państw (członkowskich), w których atmosfera przeciwko rozszerzeniu jest szczególnie widoczna”¹⁹.

Wiodące w dyskusji w Austrii stały się zwłaszcza cztery przewodnie problemy (w następnym punkcie zostały one przedstawione szczegółowo), dotyczące:

– **skutków finansowych rozszerzenia:** Austria po przystąpieniu do UE stała się płatnikiem netto, miała też ambicje znalezienia się w pierwszej grupie państw UGiW, zakwalifikowanych do trzeciego jej etapu, tj. do państw, które znajdą się w strefie euro (decyzja w tej sprawie, podjęta w 1998 r., objęła również Austrię); wymagało to jednak uprzedniego

¹⁹ Die Presse z dnia 27 października 1997 r.

spełnienia kryteriów konwergencyjnych, a to z kolei zasadzało się na restryktywnym pakiecie oszczędnościowym, którego realizacja skutkowałą perturbacjami wewnątrzpolitycznymi, osłabieniem „dużych” partii politycznych, tworzących koalicję rządową i wzrostem popularności partii „Wolnościowych”; w konsekwencji Austria stała mocno na stanowisku, że „Rozszerzenie na Wschód” nie może w żadnym razie prowadzić do zwiększenia jej wkładu finansowego do UE;

- **skutków finansowych rozszerzenia dla regionów (landów):** był to dodatkowy, jednak niezmiernie istotny, aspekt dyskusji nad finansowaniem rozszerzenia; w landach, szczególnie graniczących z państwami ubiegającymi się o członkostwo, narastała obawa przed utratą środków otrzymywanych z funduszy strukturalnych (terytorium Austrii, ze względu na jej górzysty charakter, bez mała w 80% objęte było płatnościami); wystąpiło przy tym zjawisko „ponadpartyjnego” artykułowania tych obaw, a więc niezależnie od tego, która z partii w danym landzie sprawowała władzę;

- **skutków rozszerzenia dla rolnictwa:** przyczyny obaw kumulowały przy tym kwestie ogólnych kosztów, które mogły być związane z planowaną reformą Wspólnej Polityki Rolnej oraz ewentualnych konsekwencji rozszerzenia UE w tej dziedzinie, tj. następstw resrukturyzacji rolnictwa w państwach aspirujących do członkostwa, a w bliższej perspektywie – niebezpieczeństwo napływu tańszych i lepszych produktów rolnych z tych państw;

- **obaw związanych ze swobodą osiedlania się:** ze względu na położenie geograficzne Austria mogła być szczególnie narażona na migracje związane z unijną swobodą przemieszczania się; niemniej główne źródła obaw w tej dziedzinie leżały chyba gdzie indziej; Austria, podobnie jak RFN, prowadziła w przeszłości „otwartą” politykę w stosunku do byłej Jugosławii i do Turcji, co spowodowało napływ dużych grup ludności z tego regionu; nałożyły się na to konsekwencje kryzysu bałkańskiego lat 90.: do Austrii napłynęło w tym czasie ponad 200 tys. uciekinierów, relatywnie najwięcej spośród ówczesnych państw członkowskich UE; wywołało to łącznie poważne konflikty i atmosferę antycudzoziemską, umiejętnie podsycaną przez partię „Wolnościowych” Haidera.

4. Obawy i fakty: „Rozszerzenie na Wschód” w austriackiej opinii publicznej

Podłożem nastawienia opinii publicznej był zestaw obaw związanych z „Rozszerzeniem na Wschód”, dotyczących spraw egzystencjalnych dla przeciętnego obywatela. Powyżej wskazano na główne przesłanki tych

obaw, natomiast miarodajne ich, szczegółowe zestawienie sporządzał regularnie *Institut für den Donauraum und Mitteleuropa* (IDM), przytaczając zarazem fakty objaśniające w przeważającej mierze ich bezpodstawność²⁰. Problemy te zostały uszeregowane w dziewięć następujących kategorii:

– **Bezpieczeństwo wewnętrzne i zapewnienie pokoju**²¹: główne obawy – wzrost przestępczości, „import” zagrożeń i konfliktów, kandydaci nie są jeszcze ustabilizowanymi demokracjami i tym samym gotowi do członkostwa; główne argumenty – dotychczasowy reżim kontroli granicznej nie stanowi przeszkody dla przestępczości zorganizowanej, w ramach UE umacniana jest współpraca w dziedzinie zwalczania przestępczości, wspólna ochrona granic zewnętrznych w ramach systemu Schengen będzie ważnym instrumentem w tej dziedzinie;

– **Handel i gospodarka**²²: główne obawy – austriackie przedsiębiorstwa nie będą w stanie konkurować z tańszymi produktami z nowych państw, przeniesienie produkcji zniszczy rodzime miejsca pracy, korzyści gospodarcze już zostały skonsumowane w wyniku „otwarcia na Wschód”; główne argumenty – w latach 90. Austria stała się największym beneficjentem gospodarczym „otwarcia na Wschód”, z nowymi demokracjami ma ona jednoznacznie pozytywny bilans handlowy, w wyniku rozszerzenia można zakładać dalszy, radykalny wzrost eksportu (o około 70%) i tym samym stworzenia ponad 60 tys. nowych miejsc pracy oraz dalszy wzrost austriackich inwestycji zagranicznych (w latach 90. ponad 16 tysięcy austriackich projektów inwestycyjnych w nowych demokracjach), szereg koncernów międzynarodowych wybiera Austrię jako centrum swojego działania w regionie EŚiW, dodatkowy wzrost gospodarczy związany z rozszerzeniem jest szacowany na 0.9 do 2.6 punk. proc;

– **Rolnictwo**²³: główne obawy – w dziedzinie polityki rolnej rozszerzenie nie da się sfinansować, Austria zostanie zalana tanimi produktami rolnymi, tym samym spadną dochody rolników austriackich; główne argumenty – wydatki na politykę rolną UE wyniosą (po rozszerzeniu) ok. 0.035 punk. proc. PKB państw członkowskich UE (2006), reforma WPR jest konieczna niezależnie od rozszerzenia UE, samo rozszerzenie ma tutaj mniejsze znaczenie, ceny produktów rolnych z nowych państw będą wzrastały (dochodząc do średnich cen w UE), rolnictwo austriackie odnosi

²⁰ Kolejne wydania: *Österreich und die EU-Osterweiterung. Argumente und Fakten* (Projektleitung: Botschfer G. Hinteregger). Przytaczane w niniejszym artykule dane odwołują się do wydania trzeciego (IDM 2001). Por. również: *Österreichs Zukunft ist Europa* (hrsg. W. Streitenberger), Wien 1997.

²¹ *Österreich und die EU-Osterweiterung. Argumente und Fakten...*, s. 8 i nn.

²² *Ibidem*, s. 12 i nn.

²³ *Ibidem*, s. 16 i nn.

korzyści z „rozszerzenia na Wschód” (w latach 90. podwoiło eksport), według przytoczonych analiz gospodarczych „rozszerzenie na Wschód” stworzy szanse rozwojowe dla rolnictwa austriackiego;

– **Finansowanie i koszty**²⁴: główne obawy – „rozszerzenie na Wschód” przekracza możliwości finansowe UE, doprowadzi do „eksplozji” wysokości składki Austrii jako płatnika netto i tym samym do wzrostu podatków, Austria straci znaczącą część funduszy unijnych; główne argumenty – solidarność jest podstawą działania UE, państwa, które przez dziesiątki lat były odizolowane od Europy powinny otrzymać pomoc (jak w przeszłości państwa Europy Zachodniej w ramach Planu Marshalla), finansowanie rozszerzenia zmieści się w ramach ustalonej składki, nie przekraczającej 1.27 punk. proc. PKB, same nowe państwa uczestniczą w tym finansowaniu, finansowanie rozszerzenia z budżetu UE jest racjonalne w świetle wysokości transferów na rzecz największych dotychczasowych beneficjentów;

– **Miejsca pracy, migracja, pracownicy przygraniczni**²⁵: główne obawy – w wyniku rozszerzenia nastąpi masowa imigracja oraz napływ pracowników przygranicznych, austriacki rynek pracy zaleją „tani” pracownicy z nowych państw (*Ostarbeiter*), tym samym wzrośnie bezrobocie, zmniejszą się standardy świadczeń socjalnych i poziom wynagrodzeń; główne argumenty – rozszerzenie w przeszłości Wspólnot na Południe nie spowodowało masowych migracji, „otwarcie na Wschód” w latach 90. było korzystne dla Austrii, m.in. przyczyniło się do stworzenia ok. 60 tys. nowych miejsc pracy, analizy wskazują na podobne następstwa rozszerzenia UE, planowane są okresy derogacyjne w dziedzinie przemieszczania się pracowników, w Austrii występują deficyt kwalifikowanej siły roboczej (podobnie jak w całej UE), imigracja siły roboczej może zredukować groźbę „starzenia się” społeczeństwa austriackiego i zbilansowania kosztów zabezpieczenia społecznego, rozszerzenie przyczyni się do rozwoju nowych państw członkowskich, tym samym stopniowo zmniejszy się „nacisk” migracyjny, nielegalni pracownicy są w Austrii niezależnie od rozszerzenia, rozszerzenie doprowadzi do uregulowania tego problemu;

– **Regiony przygraniczne, struktura komunikacyjna**²⁶: główne obawy – w regionach przygranicznych w Austrii wytworzy się „nacisk konkurencyjny”, rujnujący dla przedsiębiorstw austriackich, regiony te znajdują się w wyjątkowo niekorzystnym położeniu gospodarczym, w wyniku rozszerzenia wystąpi „lawina komunikacyjna”, zagrażająca środowisku; główne argumenty – reforma unijnych funduszy strukturalnych

²⁴ *Ibidem*, s. 19 i nn.

²⁵ *Ibidem*, s. 23 i nn.

²⁶ *Ibidem*, s. 27 i nn.

zapewni szczególne preferowanie regionom przygranicznym (do 2006 r. austriackie regiony przygraniczne – 889 mln euro), regiony graniczne były dotychczas w niekorzystnym położeniu jako regiony peryferyjne, obecnie mogą odnosić korzyści w wyniku otwarcia, tylko niektóre branże mogą być zagrożone (ale: okresy derogacyjne), szanse stwarzają euroregiony (regiony transgraniczne), co prawda Austrii grozi wzrost tranzytu drogowego o 70% (do roku 2015), ale możliwe są rozwiązania alternatywne („koła na szynach”, droga wodna Dunajem), do tej pory Austria mało zrobiła na rzecz poprawy połączeń tranzytowych z regionem EŚiW (teraz poważna szansa dla przedsiębiorstw austriackich);

– **Ochrona środowiska**²⁷: główne obawy – rozszerzenie doprowadzi do „dumpingu” w dziedzinie ochrony środowiska na niekorzyść Austrii, obniży niebezpiecznie standardy ochrony środowiska, nastąpi „import” problemów związanych z ochroną środowiska, elektrownie atomowe zagrażają Austrii; główne argumenty – państwa kandydujące już w końcu lat 90. przyjęły ponad 50% unijnych standardów ochrony środowiska, w ostatnich latach nastąpił istotny spadek transgranicznego zanieczyszczenia środowiska w Austrii, podnoszenie standardów ochrony w państwach EŚiW stwarza korzystną sytuację dla austriackich przedsiębiorstw działających w tej branży, Austria ma jednoznaczną strategię w sprawie elektrowni atomowych (przede wszystkim czeski Temelin), rozszerzenie sprawi, że unijne standardy (na które oddziałuje Austria) zaczną i w tym obszarze działać w państwach EŚiW;

– **Przystosowanie standardów prawnych**²⁸: główne obawy – trudności w przejściu standardów prawnych mogą zakłócić konkurencję na unijnym rynku wewnętrznym, trudności te wynikają głównie ze słabości administracji w państwach EŚiW; główne argumenty – państwa kandydujące czynią szybkie postępy w dostosowaniu się do standardów unijnych, z rozszerzeniem wiąże się konieczność pełnego dostosowania i włącza instytucje unijne w proces kontrolny, rozszerzenie przyniesie więcej bezpieczeństwa prawnego, również w dziedzinie obrotu gospodarczego;

– **Negocjacje akcesyjne, okresy derogacyjne, reforma UE**²⁹: główne obawy – instytucje unijne nie są gotowe do rozszerzenia, rozszerzenie doprowadzi do paraliżu unijnego procesu decyzyjnego, państwa EŚiW nie są gotowe do członkostwa w UE; główne argumenty – w 1993 r. podjęto decyzję w sprawie rozszerzenia, kandydaci muszą przed przystąpieniem spełnić wymagane kryteria (tzw. kryteria kopenhaskie), w ramach procesu negocjacji akcesyjnych kontrolowany jest przebieg dostosowań w państwach

²⁷ *Tamże.*

²⁸ *Tamże.*

²⁹ *Tamże.*

kandydujący, od tego zależy określenie momentu akcesu, traktat akcesyjny podlega ratyfikacji we wszystkich państwach członkowskich, które samodzielnie o tym decydują (bez ich zgody rozszerzenie nie nastąpi), UE planuje przeprowadzenie stosownej reformy systemu instytucjonalnego³⁰.

Kumulacja tych wszystkich obaw, połączona ze słabą znajomością Unii Europejskiej oraz generalnie wzrastającym wstrzemięźliwym nastawieniem Austriaków do Unii (jak pamiętamy w referendum w toku procesu ratyfikacji Traktatu akcesyjnego w 1994 r. 66,58% biorących w nim udział opowiedziało się za przystąpieniem do UE, w następnych natomiast dwóch latach wsparcie dla członkostwa Austrii w UE dramatycznie spadło do około 30% wiosną 1996 r.) sprawiały, że społeczeństwo Austrii stało się jednym z najbardziej sceptycznych nastawionych do „Rozszerzenia na Wschód”. Na przełomie lat 1997/1998³¹, spośród państw tzw. pierwszej grupy, jedynie przystąpienie Węgier cieszyło się 53% poparciem (przy 32% głosów przeciwnych). Polska „tradycyjnie” sytuowała się prawie na końcu stawki, otrzymując jedynie 24% poparcia, przy 56% głosów przeciwnych, uprzedzając jedynie Bułgarię (16% poparcia, 62% głosów przeciwnych) i Rumunię (14% poparcia, 67% głosów przeciwnych). Pozostałe państwa również nie przekroczyły 50% poparcia: Słowenia (41% poparcia, 43% głosów przeciwnych), Czechy (38% poparcia, 45% głosów przeciwnych), Cypr (33% poparcia, 44% głosów przeciwnych), Słowacja (28% poparcia, 54% głosów przeciwnych), Łotwa (26% poparcia, 49% głosów przeciwnych), Estonia (26% poparcia, 50% głosów przeciwnych), Litwa (24% poparcia, 51% głosów przeciwnych).

Generalnie, w kwietniu 1998 r., 68% pytanym respondentów uważało, że rozszerzenie UE negatywnie wpłynie na sytuację w Austrii, a jedynie 22% było zdania, że wpływ taki będzie niewielki³². Negatywne nastawienie Austriaków do rozszerzenia potwierdzały badania „Eurobarometru”: w listopadzie 1998 r. 44% pytanym respondentów austriackich było negatywnie ustosunkowanych do rozszerzenia, a 40% popierało rozszerzenie. W końcu 2000 r. (po turbulencjach na szczęblu UE związanych z włączeniem partii „Wolnościowych” do rządu federalnego) sytuacja stała się alarmistyczna: rozszerzenie popierało jedynie 32% respondentów, przy 50% głosów przeciwnych (przy czym średnia w państwach członkowskich UE wynosiła w tym czasie 43% poparcia, przy 21% głosów przeciwnych), choć badania instytucji austriackich nieco łagodziły te szacunki³³. Szczegółowe badania opinii publicznej przeprowadzone przez polski In-

³⁰ Co nastąpiło na mocy Traktatu z Nicei, który wszedł w życie w 2003 r.

³¹ Por. ankiety powoływane w: *Die Presse* z 17 marca 1998 r.

³² Por. *Die Presse* z 2 kwietnia 1998 r.

³³ *Österreich und die EU-Osterweiterung. Argumente und Fakten...*, s. 5.

stytut Spraw Publicznych w 2000 r. potwierdzały jednak jednoznacznie negatywne nastawienie społeczeństwa Austrii wobec rozszerzenia oraz główne dziedziny wywołujące obawy³⁴.

4. Polityka Austrii wobec rozszerzenia

Z drugiej jednak strony austriackie elity polityczne (w tym największe partie polityczne) i gospodarcze jednoznacznie dostrzegały interes Austrii zarówno w jej członkostwie w Unii Europejskiej, jak i w jej „Rozszerzeniu na Wschód”. W celu uzyskania legitymacji społecznej dla tego projektu podejmowano działania idące w dwóch zasadniczych kierunkach³⁵.

– Po pierwsze – w Austrii przeprowadzono cyklicznie długotrwałe i kosztowne akcje informacyjno-promocyjne: wpięrow w związku z referendum dotyczącym przystąpienia Austrii do UE, a następnie w latach 1996–1998 przede wszystkim w związku z Prezydencją Austrii w Radzie UE w drugiej połowie 1998 r. oraz w związku z pakietem oszczędnościowym, którego celem było wejście do tzw. grupy *Ins* (państw strefy euro) w ramach Unii Gospodarczej i Walutowej (kampania informacyjna na rzecz euro). Kampanie te nie doprowadziły co prawda do radykalnego zwrotu w nastawieniu opinii publicznej do UE i jej rozszerzenia, bez wątpienia natomiast wzrosła świadomość co do korzyści i problemów związanych z „Rozszerzeniem na Wschód” oraz stopień wiedzy o regionie EŚiW i jego państwach.

– Po drugie – w negocjacjach akcesyjnych Austria zadbała o to, aby w najbardziej newralgicznych obszarach wprowadzić do przyszłego Traktatu akcesyjnego okresy derogacyjne³⁶. Dotyczyło to zwłaszcza swobody przepływu pracowników najemnych oraz świadczenia niektórych rodzajów usług w pasie przygranicznym (usług ogrodniczych, kamieniarskich, budowlanych, związanych z ochroną, sprzątania przemysłowego, pielęgnowania w domu, działalności świadczonej bez zakwaterowania). Jak wiadomo Austria była tym „starym” państwem członkowskim (obok Niemiec), które w pełni wykorzystały 7-letni okres derogacyjny, ograniczający napływ pracowników najemnych z nowych państw członkowskich (zakończył się on 1 maja 2011 r.)

³⁴ Por. M. Sikorska, *Austria–Polska. Wzajemny wizerunek w okresie rozszerzenia Unii Europejskiej*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2000.

³⁵ Por. Materiały zawarte w: *Austria and the European Union*, Europäische Rundschau 1998 Vol. 26 (Special Edition).

³⁶ Por. Punkt 2 Załącznika XII do Aktu dotyczącego warunków przystąpienia – część Traktatu akcesyjnego, który wszedł w życie 1 maja 2004 r.

Na szczęblu politycznym rząd dużej koalicji (SPÖ/ÖVP) wspierał działania na rzecz rozszerzenia UE. Na przykład podczas Prezydencji Austrii w Radzie UE w drugiej połowie 1998 r., mimo że priorytetowe działania Prezydencji koncentrowały się na wejściu do III etapu UGiW, ówczesny Minister Spraw Zagranicznych, W. Schüssel, walnie przyczynił się do podjęcia decyzji w sprawie rozpoczęcia drugiego etapu w negocjacjach akcesyjnych, tj. negocjacji merytorycznych, co – wobec oporu takich państw jak Francja czy Grecja wcale nie było łatwe.

Należy również odnotować, że utworzenie na początku 2000 r. rządu federalnego, w skład którego obok ÖVP weszła również partia „Wolnościowych” Haidera (której kanonem kampanii wyborczej była narracja anty-unijna i anty-rozszerzeniowa) nie „przełożyło się” na destrukcyjną politykę na szczęblu unijnym, czy też w toku negocjacji akcesyjnych. Po części przyczyniło się do tego zapewne dążenie nowego rządu, poddanego w pierwszej połowie 2000 r. obstrukcji politycznej, do wykazania swojej proeuropejskości, w zasadniczej zaś części dominowało nadął przekonanie, że członkostwo w UE oraz jej rozszerzenie leży również w interesie Austrii. Pod naciskiem ówczesnego Prezydenta federalnego, Th. Kleßila, w oświadczeniu nowego rządu z 9 lutego 2000 r. znalazły się jednoznaczne sformułowania, iż rząd ten będzie występował „na rzecz wspólnej Europy, urzeczywistniającej ostateczne przezwyciężenie podziału europejskiego kontynentu”. W kontekście negocjacji akcesyjnych zastrzeżono natomiast potrzebę wprowadzenia okresów derogacyjnych³⁷.

W końcu należy podkreślić bardzo dołą współpracę na szczęblu urzędniczym między Austrią i państwami kandydującymi do członkostwa (w tym Polską) w dziedzinie dzielenia się doświadczeniami związanymi z procesem dostosowawczym do członkostwa i negocjacjami akcesyjnymi. Przypomnieć należy w tym kontekście zwłaszcza życzliwość o otwarte nastawienia ambasadorów Woltego, Woschnagga i Scheicha. Doświadczenia Austrii były w tym zakresie niezmiernie istotne, przystępowała ona bowiem do Unii Europejskiej już w nowej rzeczywistości prawnej, po wejściu w życie Traktatu z Maastricht.

5. Refleksje końcowe

Przystąpienie Austrii do Unii Europejskiej oraz jej nastawienie do dalszego rozszerzenia Unii, zwłaszcza o państwa regionu Europy Środkowej, Wschodniej i Południowej trzeba widzieć również w kontekście przemian

³⁷ Österreich und die EU-Osterweiterung. Argumente und Fakten..., s. 5/6.

politycznych zapoczątkowanych w 1989 r. Trudno obecnie oceniać, na ile bez tego wielkiego zwrotu politycznego przystąpienie Austrii do Unii w ogóle wchodziłoby w rachubę, bez wątpienia jednak umożliwił on zdjęcie „radzieckiej hipoteki” z polityki austriackiej. Być może nie zostało to w pełni wykorzystanie przez Austrię, która ostatecznie nie zdecydowała się na rezygnację ze statusu państwa wieczystie neutralnego i na wejście do Sojuszu Północnoatlantyckiego. W następstwie jednak przemian politycznych jej bezpieczeństwo narodowe umocniło się radykalnie – jest ona bowiem obecnie „otoczona” sąsiadami należącymi do Sojuszu.

Równie istotne są następstwa gospodarcze dalszego rozszerzenia Unii Europejskiej. Otworzyło ono bowiem nowe (a zarazem tradycyjne) rynki dla gospodarki austriackiej. Przypomnieć należy, że w okresie międzywojennym gospodarka Austrii związana była z państwami powstałymi na terytorium byłej monarchii habsburskiej. Po drugiej wojnie światowej, w następstwie „polityki orientacji zachodniej” (*Westorientierung*) i podziałów ideologicznych, zaangażowanie gospodarcze Austrii przeniosło się jednoznacznie na państwa Europy Zachodniej. Zwrot polityczny roku 1989 oraz rozszerzenie Unii Europejskiej otworzył więc dla gospodarki austriackiej tradycyjne rynki państw sąsiedzkich oraz pozostałych regionu EŚiW, przyczyniając się do rozwoju gospodarczego Austrii.

Austria pozostaje niestety jednym z państw członkowskich UE, którego społeczeństwo jest szczególnie sceptycznie nastawione do Unii. Pozostaje to jednak raczej głównie austriackim problemem wewnątrzpolitycznym, nie rzutując w szczególny sposób na działania Austrii na szczeblu unijnym. Zarazem jednak „kryzys austriacki” roku 2000 stał się – z obecnej perspektywy oceniając – pierwszym, poważnym sygnałem istotnych przewartościowań sceny politycznej w dużej części państw członkowskich UE, wyrażających się w umocnieniu populistycznych trendów motywowanych eurosceptycyzmem. Jest to obecnie bez wątpienia jeden z poważniejszych problemów, z jakimi konfrontowana jest Unia Europejska.

Zusammenfassung

STELLUNGNAHME ÖSTERREICHS IN DER ZWEITEN HÄLFTE 90-ER JAHRE GEGENÜBER DER „ÖSTERWEITERUNG” DER EUROPÄISCHEN UNION

Dieser Beitrag befasst sich sowohl mit den politischen Bedingungen des Beitritts Österreichs zur Europäischen Union, als auch mit Einstellung Österreichs zur „großen” Erweiterung der Union. Der Gegenstand des Beitrages bezieht sich insbesondere auf den Weg Österreichs zur Europäischen Union, auf die Einstellung der österreichischen

öffentlichen Meinung zur sog. Ost-Erweiterung, darunter auf die Ursachen der zurückhaltenden Eistellung in Österreich zur Ost-Erweiterung und auf Maßnahmen in diesem Zusammenhang die auf politischer Ebene getroffen worden sind. Die Schussfolgerungen des Beitrages weisen darauf hin, dass die Folgen der Ost-Erweiterung der Europäischen Union für Österreich sowohl sicherheits-politisch als auch wirtschaftlich von eindeutig positiver Bedeutung sind. Es wird weiterhin hervorgehoben, dass die populistische, euro-skeptische Einstellung, die Ende 90-er Jahre in der öffentlichen Meinung Österreichs bemerkbar worden ist, heutzutage einer der bedeutendsten Probleme, mit dem die Mehrheit der Mitgliedsstaaten der UE und die Union konfrontiert werden, darstellt.