

Krzysztof Garczewski

Uniwersytet im. Kazimierza Wielkiego
w Bydgoszczy

Miejsce i rola Federacji Rosyjskiej w austriackiej „polityce wschodniej”

Wprowadzenie

Zasadniczym celem autora artykułu jest próba zdefiniowania miejsca oraz roli, jaką odgrywa Federacja Rosyjska we współczesnej „polityce wschodniej” Republiki Austrii¹. Istotne będzie w tym kontekście również określenie priorytetów w austriackiej „polityce wschodniej” i wynikających z nich głównych kierunków działań w tym obszarze. Austriacka polityka w odniesieniu do Rosji, analizowana w niniejszym tekście przede wszystkim z perspektywy wydarzeń z ostatnich kilku lat, nadal stanowi w dużej mierze pochodną zagranicznej polityki ekonomicznej prowadzonej przez to państwo.

¹ Niemieckojęzyczne pojęcie „polityki wschodniej” (*Ostpolitik*) jest odnoszone w dyskursie naukowym przede wszystkim do działań prowadzonych przez Republikę Federalną Niemiec. W przypadku Austrii zamiast „polityki wschodniej” badacze używają najczęściej pojęcia „polityka sąsiedztwa” (*Nachbarschaftspolitik*), mając w tym kontekście na myśli zarówno relacje z sąsiadami Wiednia, jak i z innymi państwami wschodnimi, w tym także z Polską. Zob. M. Graf, *Österreichs »Ostpolitik« im Kalten Krieg. Eine doppeldeutsche Sicht*, w: *Österreich im Kalten Krieg. Neue Forschungen im internationalen Kontext*, Vienna University Press, Göttingen 2016, s. 145 i n. Austriacka „polityka wschodnia” pojawia się też sporadycznie w dyskursie publicystycznym, szczególnie we współczesnym kontekście. Zob. np.: W. Rössler, *Droht Österreichs neuer Ostpolitik eine Orbanisierung?*, 21 października 2017, <https://nzzas.nzz.ch/international/droht-oesterreichs-neuer-ostpolitik-eine-orbanisierung-ld.1323370?reduced=true> (dostęp: 19 marca 2018). Dlatego w niniejszym artykule, odnoszący się do działań austriackiej dyplomacji, termin „polityka wschodnia” został ujęty w cudzysłów.

Sytuacja ta nie zmieniła się bowiem także po zaostrzeniu się relacji między Unią Europejską a Rosją, co nastąpiło po aneksji Krymu i wybuchu wojny na wschodniej Ukrainie w 2014 roku.

W tekście skoncentrowano się na analizie współczesnych działań austriackiej dyplomacji wobec Federacji Rosyjskiej (*Russlandpolitik*), która od lat odgrywa najważniejszą rolę w „polityce wschodniej” tego państwa, rozumianej w tym wypadku jako działania polityczne wobec krajów postradzieckich leżących w Europie Wschodniej. Również Moskwa ceniła sobie przez lata dobre relacje z Wiedniem i do dziś odnosi z tego faktu istotne korzyści polityczne oraz gospodarcze². W artykule zwrócono również uwagę na stanowisko Wiednia wobec projektu Partnerstwa Wschodniego, w tym przede wszystkim w odniesieniu do relacji z Ukrainą. Ze względu na istnienie wielu elementów wspólnych wskazano ponadto na różnice oraz podobieństwa między współczesną austriacką a niemiecką „polityką wschodnią”, przede wszystkim w odniesieniu do stosunków z Rosją.

Analizując miejsce i rolę Federacji Rosyjskiej w polityce republiki Austrii, należy także pamiętać o specyficznych uwarunkowaniach wewnętrznych i zewnętrznych, wpływających na działania austriackiego rządu federalnego w tym zakresie, mając na uwadze przede wszystkim aspekty polityczne, gospodarcze, historyczne, społeczno-kulturowe czy prawne. W niniejszej analizie skoncentrowano się na wydarzeniach mających miejsce po wybuchu wojny na wschodniej Ukrainie. Jednak podejmując problematykę współczesnej austriackiej „polityki wschodniej”, warto zwrócić uwagę na takie zagadnienia jak: ewolucyjny charakter tej polityki (w szczególności po przystąpieniu do UE w 1995 roku), stanowisko Wiednia wobec współczesnego konfliktu ukraińsko-rosyjskiego czy aktywności NATO w Europie Wschodniej. Nie można również zapomnieć o roli, jaką odgrywa w tym państwie dyskurs polityczny związany z badanym obszarem oraz stanowiskach głównych austriackich partii politycznych w tym zakresie.

„Polityka wschodnia” Republiki Austrii jako przedmiot badań

Austriackie badania nad współczesną „polityką wschodnią” tego państwa prowadzone są przez instytuty badawcze oraz uczelnie wyższe najczęściej w ramach szeroko pojętej polityki zagranicznej. Przykładem jest aktywność Instytutu Nauk Politycznych Uniwersytetu Wiedeńskiego (Institut für Politikwissenschaft Universität Wien). Jest to jeden z największych instytutów naukowych w Austrii, podejmujących badania w zakresie nauk o polityce, w tym także z obszaru polityki zagranicznej Austrii. W ramach Instytutu prowadzone są m.in. badania nad aktualnymi procesami zachodzącymi w Europie Wschodniej (*Osteuropastudien*)³. Do 2016 roku działało też Wiedeńskie Forum Europy Wschodniej (Wiener Osteuropaforum), prowadzące interdyscyplinarne badania w którego skład wchodziło naukowcy reprezentujący sześć wydziałów Uniwersytetu Wiedeńskiego⁴. Poszczególnymi elementami „polityki wschodniej” zajmują się też po części

² Por. M. Müller-Schinwald, *Österreichs Sicherheitspolitik aus Sicht Russlands*, „Strategie und Sicherheit” 2012, nr 1, s. 779–783.

³ Zob. *Osteuropastudien*, <http://osteuropa.univie.ac.at/> (dostęp: 10 lutego 2018).

⁴ Zob. *Wiener Osteuropaforum*, <https://sowi.univie.ac.at/forschung/forschungsplattformen/ausgelaufene-forschungsplattformen/wiener-osteuropaforum/> (dostęp: 10 lutego 2018).

takie instytucje jak: Austriacki Instytut Polityki Zagranicznej (Österreichisches Institut für Internationale Politik), Centrum Demokracji w Wiedniu (Demokratiezentrum Wien), Austriacki Instytut Polityki Europejskiej i Bezpieczeństwa (Austria Institut für Europa- und Sicherheitspolitik), Forum Bruno Kreisky’ego na rzecz Dialogu Międzynarodowego (Bruno Kreisky Forum für internationalen Dialog) czy Instytut im. Ludwiga Boltzmanna ds. Badań nad Skutkami Wojny (Ludwig Boltzmann-Institut für Kriegsfolgen-Forschung). Opracowania w formie artykułów można ponadto odnaleźć w „Austrian Journal of Political Science” wydawanym przez Austriackie Towarzystwo Nauk Politycznych (Österreichische Gesellschaft für Politikwissenschaft). Jednak na gruncie nauki austriackiej nie powstała jak dotąd publikacja poświęcona w całości głównym elementom współczesnej „polityki wschodniej” tego państwa, brakuje też choćby opracowań porównujących w tym zakresie politykę Austrii i Niemiec. Również w Polsce nie znajdziemy prac, których autorzy w szerszym stopniu analizują problematykę austriackiej „polityki wschodniej”. Ze względu na wagę powyższej tematyki istnieje potrzeba prowadzenia pogłębionych badań w tym obszarze. Niniejszy artykuł stanowi jedynie przyczynkę do naukowych rozważań w tym zakresie.

Austria wobec konfliktu zbrojnego na Ukrainie

Po rosyjskiej aneksji Krymu i rozpoczęciu wojny na Ukrainie przedstawiciele austriackiej dyplomacji podjęli się próby pośredniczenia w konflikcie między Kijowem a Moskwą. Działania w tym zakresie zostały jeszcze zintensyfikowane po zaostreniu niemieckiego stanowiska wobec Rosji, która ze względu na neutralny status Austrii także wyraziła wówczas zainteresowanie takim rozwiązaniem. Po wybuchu konfliktu rosyjsko-ukraińskiego austriackie zabiegi w tym zakresie były prowadzone przede wszystkim przez Sebastiana Kurza, który w latach 2013–2017 stał na czele dyplomacji tej alpejskiej republiki, ówczesnego kanclerza Wenera Faymanna (2008–2016) oraz prezydenta Heinza Fischera, który na początku czerwca 2014 roku wziął udział w inauguracji prezydentury Petra Poroszenki w Kijowie. Rząd federalny nie uznał dokonanej w bezprawny sposób aneksji Krymu przez Rosję i ostatecznie zgodził się na wprowadzenie przez UE sankcji wobec tego państwa, jednak mimo to austriackim politykom nadal zależało na utrzymaniu tradycyjnie dobrych relacji z Rosją. Tak więc, pomimo toczącej się wojny na Ukrainie, nie rezygnowali oni z dalszej współpracy gospodarczej z tym państwem. W efekcie w dniu 24 czerwca 2014 roku w Wiedniu przedstawiciele rosyjskiego Gazpromu i austriackiego koncernu OMV zawarli umowę w sprawie budowy tzw. gazociągu South Stream, którego realizacja została jednak później zawieszona. Co więcej, w tym samym dniu do austriackiej stolicy przyjechał Władimir Putin, który spotkał się z najważniejszymi austriackimi politykami⁵. Wszystkie te działania wycho-

⁵ Na początku 2018 roku w austriackich mediach pojawiła się informacja o możliwości przyjazdu do Wiednia Władimira Putina w czerwcu 2018 roku. Tym razem okazją miał być jubileusz 50-lecia dostaw radzieckiego/rosyjskiego gazu do Austrii. W momencie ukończenia niniejszego tekstu (marzec 2018), żadna ze stron nie potwierdziła jeszcze tej wizyty. Pierwsza umowa na dostarczenie gazu między austriackim OMV a stroną radziecką została zawarta 1 czerwca 1968 roku. Zob. *Wladimir Putin soll im Juni nach Wien kommen*, 30 stycznia 2018, <http://www.heute.at/politik/news/story/Wladimir-Putin-soll-im-Juni-nach-Wien-kommen-55691887> (dostęp: 12 lutego 2018).

dziły w dużej mierze naprzeciw oczekiwaniom Rosji, przyczyniając się jednocześnie do osłabienia wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE w zakresie polityki prowadzonej wobec Moskwy⁶. W kolejnych miesiącach Austria także starała się utrzymać dobre relacje z Rosją, a OMV znalazł się wśród kilku europejskich koncernów energetycznych mających wziąć udział w budowie kolejnej nitki tzw. Gazociągu Północnego (tzw. Nord Stream 2), omijającego m.in. Polskę, Ukrainę i państwa bałtyckie. OMV do początku 2018 roku miało przeznaczyć na budowę kontrowersyjnego gazociągu łączącego Rosję i Niemcy 324 mln euro, a szef koncernu Rainer Seele wielokrotnie bronił tej inicjatywy⁷.

Austria próbowała też wzmocnić swoją rolę jako pośrednika w konflikcie między Ukrainą a Rosją w okresie sprawowania przewodnictwa w OBWE w 2017 roku, której siedziba również znajduje się w Wiedniu. W efekcie kwestia ta stanowiła jeden z priorytetów austriackiej prezydencji, która przejęła tę rolę od Niemiec, stojących na czele OBWE w 2016 roku. W grudniu 2017 roku, podczas wiedeńskiej konferencji z udziałem ministrów spraw zagranicznych państw OBWE, doszło do spotkania ówczesnego amerykańskiego sekretarza stanu Rexa Tillersona i szefa rosyjskiej dyplomacji Siergieja Ławrowa⁸.

Wiedeń bezskutecznie dążył też w tym okresie do załagodzenia innych konfliktów istniejących od wielu lat na obszarze postradzieckim, związanych przede wszystkim ze sporem między Armenią a Azerbejdżanem o Górski Karabach, sytuacją w Naddniestrzu czy w Gruzji⁹. Mimo intensywnych działań niemieckiej i austriackiej dyplomacji na rzecz rozwiązania konfliktu na wschodniej Ukrainie, nie udało się w analizowanym okresie osiągnąć założonych celów, głównie ze względu na niezmienną postawę Rosji w tym konflikcie. Z kolei na początku listopada 2017 roku strona rosyjska wyraziła niezadowolony z powodu braku zorganizowania przez stronę austriacką kolejnej rundy rozmów w sprawie przyszłości Naddniestrza w ramach tzw. formatu 5+2, złożonego z przedstawicieli Mołdawii, separatystycznego Naddniestrza, OBWE, Rosji, Ukrainy oraz UE i USA jako obserwatorów¹⁰.

„Polityka wschodnia” nowej koalicji ÖVP / FPÖ

Po wyborach do Rady Narodowej (Nationalrat), które odbyły się 15 października 2017 roku, powstała koalicja złożona z Austriackiej Partii Ludowej (Österreichische

⁶ K. Garczewski, *Austria na tle konfliktu ukraińsko-rosyjskiego w 2014 roku*, „Społeczeństwo i Polityka” 2015, nr 3 (44), s. 137–147.

⁷ H.P. Siebenhaar, *OMV-Chef pocht auf Nord Stream 2*, 21 lutego 2018, <https://www.wiwo.de/oelkonzern-omv-chef-pocht-auf-nord-stream-2/20988214.html> (dostęp: 25 lutego 2018).

⁸ *Wien – Ort des Dialogs in turbulenten Zeiten*, 7 grudnia 2017, <https://www.bmeia.gv.at/index.php?id=87003> (dostęp: 15 lutego 2018).

⁹ Zob. *Programm des österreichischen OSZE-Vorsitzes 2017*, https://www.bmeia.gv.at/fileadmin/user_upload/Zentrale/Aussenpolitik/OSZE/OSZE_Factsheet_A4_DE.pdf, s. 2–3 (dostęp: 16 lutego 2018).

¹⁰ APA, *Russland kritisiert Österreichs OSZE-Vorsitz*, 5 listopada 2017, <https://diepresse.com/home/ausland/aussenpolitik/5314863/Russland-kritisiert-Oesterreichs-OSZE-Vorsitz> (dostęp: 16 lutego 2018).

Volkspartei – ÖVP) i Wolnościowej Partii Austrii (Freiheitliche Partei Österreichs – FPÖ) na czele z chadeckim kanclerzem Sebastianem Kurzem. Pojawienie się w rządzie federalnym przedstawicieli FPÖ, domagających się wcześniej wielokrotnie ocieplenia stosunków z Rosją i zniesienia unijnych sankcji wobec tego państwa, stanowiło zapowiedź kolejnej korekty w austriackiej „polityce wschodniej”. Jednocześnie także spora część działaczy ÖVP liczyła na polepszenie się w najbliższej przyszłości stosunków między Wiedniem a Moskwą, w tym przede wszystkim w sferze gospodarczej. We wspólnym programie rządowym obu ugrupowań na lata 2017–2022 kwestie związane z „polityką wschodnią” zostały poruszone jedynie w zdawkowy sposób. W dokumencie trudno jednak znaleźć słowa krytykujące działania Federacji Rosyjskiej w Europie Wschodniej, w tym głównie na Ukrainie. Mowa jest w nim jedynie o „konflikcie rosyjsko-ukraińskim”, mającym także wpływ na bezpieczeństwo Austrii¹¹. Co więcej, w programie pojawia się zapewnienie, iż Austria będzie aktywnie dążyć do załagodzenia tego konfliktu, optując jednocześnie za zniesieniem sankcji na szczeblu europejskim¹².

Symboliczna była też wizyta Sebastiana Kurza w Moskwie, do której doszło pod koniec lutego 2018 roku. Była to jednocześnie pierwsza zagraniczna podróż nowego austriackiego kanclerza poza obszar UE¹³. Podczas spotkania z Władimirem Putinem kanclerz Austrii rozmawiał przede wszystkim o relacjach dwustronnych, stosunkach między Rosją a UE, konflikcie na Ukrainie i sytuacji w Syrii. Kurz, odnosząc się wówczas do toczącej się wojny na wschodniej Ukrainie, podkreślał „neutralną” rolę, jaką powinna jego zdaniem odgrywać Austria w konflikcie między Rosją a Ukrainą. Wyraził przy tym gotowość do rozmów w sprawie udziału austriackich wojsk w ewentualnej misji ONZ na wschodniej Ukrainie¹⁴. Z kolei odnosząc się do sankcji UE nałożonych na Rosję, przekonywał o konieczności załagodzenia „wzajemnych napięć”, podkreślając jednocześnie, że dalsze decyzje w tej sprawie muszą zostać podjęte w Brukseli. Podobnie jak część polityków zachodnioeuropejskich, Kurz opowiedział się przy tym za stopniowym znoszeniem tych sankcji w przypadku osiągnięcia postępów w procesie pokojowym na Ukrainie. Obaj politycy zapewnili też wówczas o swoim wsparciu dla budowy kontrowersyjnego gazociągu Nord Stream 2, który ich zdaniem przyczyni się do zwiększenia bezpieczeństwa energetycznego w Europie. Kurz zapewniał, że jest to „pozytywny projekt” dla Austrii, jednak w jego opinii powinno jeszcze zostać wyjaśnione to, jaki wpływ będzie miała budowa gazociągu na „inne państwa”. Putin zaś odniósł się do „jubileuszu” związanego z 50. rocznicą dostaw radzieckiego/rosyjskiego gazu do Austrii, zapewniając o rosyjskiej „niezawodności” w tym zakresie. Austriacki kanclerz podkreślał z kolei rolę, jaką odgrywa dla jego państwa Rosja w sferze

¹¹ *Zusammen. Fuer unser Oesterreich. Regierungsprogramm 2017–2022 der Neuen Volkspartei und der Freiheitlichen Partei Österreichs*, Wien 2017, s. 22.

¹² *Ibidem*, s. 23.

¹³ *Zob. jat/dpa, Kurz mahnt Putin im Syrien-Konflikt*, 1 marca 2018, <http://www.spiegel.de/politik/ausland/sebastian-kurz-trifft-wladimir-putin-a-1195924.html> (dostęp: 10 marca 2018).

¹⁴ Za takim rozwiązaniem opowiedział się austriacki kanclerz tuż przed spotkaniem z rosyjskim prezydentem w Moskwie. *Zob. WZ Online, APA, Österreichsbereit für UN-Mission in Ostukraine*, 28 lutego 2018, https://www.wienerzeitung.at/nachrichten/europa/europastaaten/949856_Oesterreich-bereit-fuer-UN-Mission-in-Ostukraine.html (dostęp: 10 marca 2018).

gospodarczej. Mimo obowiązywania unijnych sankcji w pierwszym kwartale 2017 roku wyraźnie wzrosła bowiem wartość zarówno austriackiego importu z Rosji (o 14%), jak i eksportu do tego państwa (o 16,5%). Kanclerz Kurz podczas wizyty w Moskwie rozmawiał też z rosyjskim ministrem gospodarki, energii oraz z szefem Gazpromu. Z kolei w austriackiej ambasadzie odbyło się spotkanie z przedstawicielami Centrum Sacharowa, Stowarzyszenia Memoriał, Centrum Lewady i organizacji Gołos¹⁵.

Spotkanie Sebastiana Kurza z Władimirem Putinem było kolejnym potwierdzeniem silnych więzów łączących od lat oba państwa, których fundamenty nie zostały podważone także po wybuchu wojny na Ukrainie. Również we wcześniejszych latach Rosja wielokrotnie korzystała politycznie dzięki dobrym relacjom z austriackimi przywódcami. Szczególnie zażyłe były kontakty Władimira Putina z prezydentem Thomasem Klestillem, który stał na czele państwa w latach 1992–2004 oraz z jego następcą – Heinzem Fischerem (2004–2016)¹⁶. Z dystansem wobec utrzymywania przez UE sankcji wobec Rosji podchodziła też Karin Kneissl, która pod koniec 2017 roku stanęła na czele austriackiej dyplomacji dzięki poparciu sprzyjającej Rosji FPÖ¹⁷.

Russlandpolitik według Wolnościowej Partii Austrii

Przystąpienie FPÖ do koalicji rządowej na szczeblu federalnym pod koniec 2017 roku wywołało niepokój zarówno w Brukseli, jak i wśród polityków w wielu państwach europejskich, którzy bacznie przyglądali się m.in. bliskim relacjom działaczy FPÖ z przedstawicielami rosyjskich władz. Zaniepokojenie z tego powodu wyrażała m.in. Angela Merkel¹⁸. Dyskusyjna postawa wielu działaczy tej partii niejednokrotnie prowadziła też do ożywionych dyskusji w samej Austrii. Szczególne kontrowersje wywołała podróż na Krym jesienią 2017 roku działaczy FPÖ, którzy mieli optować za uznaniem rosyjskiej aneksji półwyspu dokonanej w 2014 roku. Taka działalność została m.in. skrytykowana przez polityków ÖVP z Sebastianem Kurzem na czele, którzy prowadzili wówczas negocjacje w sprawie stworzenia rządu na szczeblu federalnym z FPÖ¹⁹. Fakt ten skrytykował również jednoznacznie prezydent Alexander Van der Bellen, który podczas wizyty na Ukrainie w połowie marca 2018 roku przekonywał o niezmiennym negatywnym stanowisku Austrii wobec rosyjskiej aneksji Krymu, uznając ten fakt za bezprawny (*Die Annexion der Krim ist und war rechtswidrig*), ocenił przy tym działania polityków FPÖ jako „wprowadzające w błąd sygnały” (*missverständliche*

¹⁵ *Bundeskanzler Kurz zu Arbeitsbesuch in Moskau*, 28.02.2018, <https://www.bundeskanzleramt.gv.at/-/bundeskanzler-kurz-zu-arbeitsbesuch-in-moskau> (dostęp: 10 marca 2018).

¹⁶ Por. K. Seinitz, *Bundeskanzler Sebastian Kurz auf Moskau-Mission*, 28 lutego 2018, <http://www.krone.at/1652257> (dostęp: 12 marca 2018).

¹⁷ Zob. M. Kopeinig, A. Schwarz, *Karin Kneissl: „Russland-Sanktionen sind stumpf“*, 8 stycznia 2018, <https://kurier.at/politik/inland/karin-kneissl-russland-sanktionen-sind-stumpf/305.584.036> (dostęp: 12 marca 2018).

¹⁸ Zob. cop, *Kanzleramt befürchtet offenbar FPÖ-Einfluss auf Geheimdienste*, 19 stycznia 2018, <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/angela-merkel-besorgt-wegen-fpoe-einfluss-auf-arbeiter-der-geheimdienste-a-1188906.html> (dostęp: 12 marca 2018).

¹⁹ ORF.at/Agenturen, *ÖVP geht auf Distanz zu Krim-Besuch von FPÖ-Politikern*, 7 listopada 2017, <http://orf.at/stories/2413935/> (dostęp: 12 marca 2018).

Signale)²⁰. Van der Bellen opowiedział się jednocześnie za podtrzymaniem „dobrego klimatu” rozmów z Rosją²¹. Wraz z austriackim prezydentem do Kijowa udała się także Karin Kneissl. Austriaccy politycy spotkali się wówczas ze swoimi ukraińskimi odpowiednikami – prezydentem Petrem Poroszenko i ministrem spraw zagranicznych Pawło Klimkinem²².

Dyskusje wywoływały też wielokrotnie poszczególne kontrowersyjne wypowiedzi działaczy tego ugrupowania na temat różnych aspektów polityki bezpieczeństwa. Tak było choćby na początku 2017 roku, gdy lider FPÖ Heinz-Christian Strache w wypowiedzi dla Austriackiej Agencji Prasowej (APA) mówił o konieczności powołania wspólnej armii UE, która byłaby niezależna od „zdominowanego przez USA” NATO. Strache twierdził przy tym, że przystąpienie do takiego projektu Austrii nie naruszyłoby też jej neutralności. Ponadto Strache, który kilka miesięcy później został wicekanclerzem Austrii, po raz kolejny domagał się zniesienia unijnych sankcji wobec Rosji, opowiadając się jednocześnie za stworzeniem z tym państwem strefy wolnego handlu²³. W dodatku, kilka miesięcy wcześniej Strache podczas swojego pobytu w Moskwie podpisał, mające obowiązywać przez pięć kolejnych lat, porozumienie o współpracy między FPÖ a Jedną Rosją²⁴. Tego typu wypowiedzi i działania polityków FPÖ spotykały się często z krytyką ze strony wielu europejskich polityków, wywołując jednocześnie głęboki niepokój wśród części przedstawicieli innych austriackich ugrupowań politycznych. Nie przeszkodziło to jednak przystąpieniu FPÖ do koalicji rządowej na szczeblu federalnym pod koniec 2017 roku. Również podczas ostatniej kampanii wyborczej do Rady Narodowej niektórzy reprezentanci FPÖ uważali, że Austria jako państwo neutralne powinna dążyć do pogłębiania współpracy zarówno z USA, jak i z Rosją. W styczniu 2017 roku w uroczystości zaprzysiężenia na urząd prezydenta USA Donalda Trumpa wzięła też udział delegacja polityków tej partii, w tym Heinz-Christian Strache i Norbert Hofer, który kandydował z ramienia tego ugrupowania na urząd prezydenta Austrii w 2016 roku²⁵. Warto jednak zauważyć, że taką postawę jeszcze krótko przed wybuchem konfliktu na Ukrainie prezentował oficjalnie rząd federalny w Wiedniu. Jesz-

²⁰ Zob. *Van der Bellen kritisiert Krim-Besuche von FPÖ-Politikern*, 14 marca 2018, <https://diepresse.com/home/ausland/aussenpolitik/5388681/Van-der-Bellen-kritisiert-KrimBesuche-von-FPOePolitikern> (dostęp: 15 marca 2018).

²¹ Ibidem.

²² Zob. *Außenministerin Karin Kneissl und Bundespräsident Alexander Van der Bellen reisen gemeinsam in die Ukraine*, 14 marca 2018, <https://www.bmeia.gv.at/das-ministerium/presse/aussendungen/2018/03/aussenministerin-karin-kneissl-und-bundespraesident-alexander-van-der-bellen-reisen-gemeinsam-in-die-ukraine/> (dostęp: 15 marca 2018).

²³ Zob. M. Krug, *Österreich: Heinz-Christian Strache (FPÖ) fordert EU-Armeestatt NATO*, 1 marca 2017, <https://www.bayern-depesche.de/politik/%C3%B6sterreich-heinz-christian-strache-fp%C3%B6-fordert-eu-armee-statt-nato.html> (dostęp: 15 marca 2018).

²⁴ Red./APA, *FPÖ schließt Fünf-Jahres-Vertrag mit Kreml-Partei*, 19 grudnia 2016, <https://diepresse.com/home/politik/innenpolitik/5136136/FPOe-schliesst-FuenfJahresVertrag-mit-Kreml-Partei> (dostęp: 15 marca 2018).

²⁵ *Strache und Hofer bei der Angelobung von Trump*, 20 stycznia 2017, <http://www.oe24.at/oesterreich/politik/Strache-und-Hofer-bei-der-Angelobung-von-Trump/266216218> (dostęp: 15 marca 2018).

cze w „Austriackiej Strategii Bezpieczeństwa” z 2013 roku za jeden z celów uznano współpracę z USA i Rosją „jako strategicznymi partnerami UE w obszarze bezpieczeństwa wewnętrznego”²⁶.

W pierwszych miesiącach funkcjonowania nowego federalnego rządu jego przedstawiciele starali się unikać otwartej krytyki pod adresem Rosji, co najwyżej wywierając jedynie bardzo ograniczone próby nacisku na Rosję. Były one jednak skutecznie neutralizowane przez wypowiedzi i kontrowersyjne działania wielu członków FPÖ w tym obszarze.

„Polityka wschodnia” w programach partii politycznych z 2017 roku

Kampania wyborcza do Rady Narodowej w 2017 roku została zdominowana przez kwestie związane z kryzysem migracyjnym i bezpieczeństwem wewnętrznym²⁷. W programach politycznych głównych austriackich ugrupowań, które powstały przed tamtymi wyborami, zabrakło szerszej wizji „polityki wschodniej”, jaką miałyby prowadzić w kolejnych latach Austria. Tylko część ugrupowań odniosła się do jej wybranych elementów, głównie z kontekście relacji z Rosją i wojny na Ukrainie. Najwięcej miejsca temu zagadnieniu poświęcili chadecy (ÖVP). W programie politycznym pojawił się postulat stopniowego znoszenia sankcji wobec Rosji (*Die Russland-Sanktionen wollen wir schrittweise abbauen*)²⁸. Mimo akceptacji dotychczasowego utrzymywania sankcji nałożonych przez UE, zwracają oni uwagę na straty, jakie przyniosły one dotychczas austriackiej gospodarce (*Die Sanktionen, die wir weiterhin gegen Russland aufrechterhalten, schaden unserer Wirtschaft*)²⁹. Podkreślają jednak, że „centralnym kryterium” pozostaje w tym zakresie realizacja tzw. postanowień mińskich, dlatego częściowe zniesienie tych sankcji będzie w ich opinii możliwe tylko w przypadku osiągnięcia postępów w tym procesie pokojowym³⁰. Chadecy przekonują również w swoim programie, że w dłuższej perspektywie „trwały pokój w Europie będzie możliwy tylko z Rosją”, a nie w opozycji do niej (*Langfristiger und nachhaltiger Frieden in Europa wird nur mit und nicht gegen Russland möglich sein*)³¹. Politycy czołowego austriackiego ugrupowania opowiedzieli się też w tym dokumencie za utrzymaniem otwartego kontaktu z Moskwą także w sytuacji istnienia „zasadniczych różnic”. Ich zdaniem Austria powinna się też jeszcze w większym niż dotychczas stopniu zaangażować na rzecz współpracy z Rosją³². Krytycznych słów wobec rosyjskiej polityki nie znajdziemy w programie FPÖ.

²⁶ Zob. *Österreichische Sicherheitsstrategie: Sicherheit in einer neuen Dekade – Sicherheit gestalten*, Bundeskanzleramt Österreich, Wien 2013, s. 14.

²⁷ O kryzysie migracyjnym w Austrii zob. K. Garczewski, *Republika Austrii na tle kryzysu migracyjnego we współczesnej Europie*, w: A. Lewandowski, I. Monolatii, M. Polakowski (red.), *Kryzys migracyjny a bezpieczeństwo Polski i Unii Europejskiej. Wybrane aspekty*, Wydawnictwo Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej, Płock 2017, s. 125–141.

²⁸ „Das Programm der Liste Sebastian Kurz – die neue Volkspartei zur Nationalratswahl 2017”, cz. 3: *Der neue Weg, „Ordnung&Sicherheit”*, cz. 3, s. 45.

²⁹ Ibidem, s. 47.

³⁰ Ibidem.

³¹ Ibidem.

³² Ibidem.

Mimo prowadzenia w ostatnich latach przez Moskwę agresywnych działań w Europie Wschodniej w dokumencie partii problem ten został całkowicie pominięty, pojawiła się w nim jedynie bliżej niesprecyzowana krytyka polityki „zaprzeczającej” neutralności w relacjach z Rosją. Brakuje natomiast odniesienia to najważniejszych problemów bezpieczeństwa w Europie Wschodniej i sytuacji na Ukrainie³³. Głębszej refleksji na temat sytuacji w Europie Wschodniej nie znajdziemy też w programach Socjaldemokratycznej Partii Austrii (Sozialdemokratische Partei Österreichs – SPÖ)³⁴, Zielonych – Zielonej Alternatywy (Die Grünen – Die Grüne Alternative – GRÜNE)³⁵ czy NEOS – Nowej Austrii i Liberalnego Forum (Neos – Das Neue Österreich und Liberales Forum)³⁶.

W przedstawionych wyżej dokumentach brakuje przede wszystkim rzetelnej oceny sytuacji w Europie Wschodniej i stosunku Austrii do głównych problemów tam występujących, także w kontekście jej wpływu na bezpieczeństwo samej Austrii i całej Europy. Poszczególne zapisy znajdujące się we wspomnianych powyżej dokumentach wskazują jedynie na konsekwentne dążenie przedstawicieli głównych austriackich partii politycznych do ocieplenia relacji z Moskwą, mimo prowadzonej przez nią w ostatnich latach agresywnej polityki. Najczęstszym uzasadnieniem dla zmiany polityki wobec Rosji, na które powoływali się działacze poszczególnych austriackich partii, były kwestie ekonomiczne.

Austriacka a niemiecka „polityka wschodnia”

Przyglądając się współczesnej polityce Wiednia w badanym obszarze, warto też zwrócić uwagę na różnice i podobieństwa między niemiecką i austriacką „polityką wschodnią”.

Zarówno niemieckie, jak i austriackie działania w tym obszarze przeszły po 1990 roku wyraźną ewolucję³⁷. W 1990 roku doszło do ponownego zjednoczenia Niemiec, co miało niebagatelny wpływ na politykę zagraniczną, w tym również politykę wschodnią tego państwa. W tym czasie rozpoczął się też okres transformacji ustrojowej w wielu państwach Europy Środkowo-Wschodniej, następnie doszło do rozpadu ZSRR (1991) i powstania nowych krajów w Europie Wschodniej. Kolejnym istotnym wyda-

³³ Zob. *Österreicher verdienen Fairness. Freiheitliches Wahlprogramm zur Nationalratswahl 2017*, Bundeskanzleramt Österreich, Wien 2017, s. 27.

³⁴ *Das Programm für Wohlstand, Sicherheit & gute Laune, Sozialdemokratische Partei Österreichs 2017*, Wien 2017.

³⁵ Austriacy zieloni zapewnili jedynie w swoim programie o wsparciu dla Ukrainy w kontekście planowanego wówczas zniesienia wiz do UE. Zob. *Das ist Grün. Wahlprogramm der Grünen Nationalratswahl 2017*, Wien 2017, s. 8.

³⁶ Liberałowie podkreślali rolę Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE, zob. *Wer Österreich liebt, schaut auf Europa*, <https://ichtuwas.neos.eu/manifest/europa> (dostęp: 16 marca 2018).

³⁷ W tym kontekście na uwagę zasługuje opublikowana kilka lat temu książka poświęcona stosunkowi Polski wobec polityki wschodniej RFN w okresie powojennym. Zob. W. Jarząbek, *Polska Rzeczpospolita Ludowa wobec polityki wschodniej Republiki Federalnej Niemiec w latach 1966–1976. Wymiar dwustronny i międzynarodowy*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 2011.

rzeniem było przystąpienie Republiki Austrii do UE w 1995 roku, a także późniejsze stanowisko Niemiec i Austrii wobec największego jak dotąd procesu rozszerzenia UE, które nastąpiło w 2004 roku. Później z inicjatywy niemieckiej powstał pomysł tzw. Partnerstwa dla Modernizacji, w celu pogłębienia współpracy z Rosją, jednocześnie w 2008 roku w UE zdecydowano o przygotowaniu programu Partnerstwa Wschodniego, który zainicjowała Polska przy poparciu Szwecji. Projekt przewidywał współpracę UE z sześcioma państwami postradzieckimi (Armenią, Azerbejdżanem, Białorusią, Gruzją, Mołdawią i Ukrainą). Niemcy oraz Austria od początku podchodziły do tej idei z dystansem, obawiając się przede wszystkim pogorszenia relacji z Rosją. Zarówno Austria, jak i Niemcy niechętnie przyglądały się unijnym aspiracjom ze strony części państw biorących udział w tym projekcie. Wyrażały sprzeciw wobec możliwości przystąpienia któregośkolwiek z tych państw do UE, nawet w odległej perspektywie. Były natomiast zainteresowane pogłębieniem z tymi państwami współpracy gospodarczej, mając nadzieję na uzyskanie w ten sposób dodatkowych korzyści ekonomicznych³⁸. Taka postawa obu państw nie zmieniła się również po rosyjskiej aneksji Krymu i wybuchu konfliktu zbrojnego na wschodniej Ukrainie (2014). Oba państwa nie uznały aneksji Krymu, oskarżając Rosję o złamanie prawa międzynarodowego. Z kolei lata 2016–2017 to okres niemieckiego (2016) i austriackiego (2017) przewodnictwa w OBWE, podczas którego oba państwa podjęły się kolejnych prób rozwiązania kryzysu ukraińskiego. Niemcy próbowały nawiązać szerszy dialog również w ramach tzw. formatu normandzkiego, który powstał w czerwcu 2014 roku. Działania te nie przyniosły jednak oczekiwanych skutków³⁹.

Rządy federalne w Berlinie i Wiedniu podejmowały w nowej rzeczywistości geopolitycznej po 1990 roku wiele wspólnych decyzji i wynikających z nich działań w zakresie „polityki wschodniej”, zarówno na szczeblu bilateralnym, jak i wielostronnym (w szczególności na forum UE i OBWE). Odzwierciedleniem takiego stanu rzeczy jest m.in. postawa wobec Federacji Rosyjskiej czy powstałego z inicjatywy Polski oraz Szwecji projektu Partnerstwa Wschodniego. Po nałożeniu przez UE sankcji gospodarczych na Federację Rosyjską w 2014 roku, gospodarki Niemiec i Austrii poniosły straty z tego powodu. W rezultacie część austriackich i niemieckich polityków dążyła do jak najszybszego zniesienia przez UE tych sankcji, mimo niezmiennej postawy Rosji wobec konfliktu na Ukrainie.

Oba państwa łączą ściśle więzy w sferze politycznej, gospodarczej i społeczno-kulturowej, co przekłada się również na prowadzoną politykę zagraniczną. Gospodarki Niemiec i Austrii są silnie nastawione na eksport, w tym w coraz większym stopniu także na rynki wschodnie, co ma istotne znaczenie dla prowadzonej przez oba państwa polityki. Po rosyjskiej aneksji Krymu i wybuchu wojny na wschodniej Ukrainie w 2014 roku polityka wschodnia nabrała dla obu państw jeszcze większego niż dotychczas zna-

³⁸ Taka postawa była szczególnie charakterystyczna dla austriackiego rządu federalnego. K. Garczewski, *Europa i świat w austriackiej polityce w kontekście wyborów do Rady Narodowej w 2013 roku*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2014, nr 3 (46), s. 252–253.

³⁹ Zob. idem, *Republika Federalna Niemiec wobec państw Partnerstwa Wschodniego w kontekście niemieckiej polityki wschodniej w XXI wieku. Implikacje dla Polski*, „Rocznik Polsko-Niemiecki” 2017, nr 25, z. 1, s. 87–105.

czenia, a działania w tym zakresie zostały przez nie zintensyfikowane na forum UE. „Polityka wschodnia” Niemiec i Austrii w istotny sposób wpływa też na kształt wschodniego wymiaru polityki sąsiedztwa całej UE. Z tego względu działania obu państw w tej sferze oddziałują również na sytuację Polski, biorąc pod uwagę jej położenie geograficzne i dotychczasową aktywność w tym obszarze. Niemcy i Austria to główni beneficjenci procesów poszerzenia UE na wschód w latach 2004 i 2007, co odnosi się przede wszystkim do sfery ekonomicznej. Jednocześnie po 1 maja 2004 roku jedynie Niemcy oraz Austria skorzystały w UE z siedmioletniej ochrony rynku pracy przed obywatelami nowych państw członkowskich, w tym Polski. Oba państwa prezentują podobne stanowisko w zakresie wielu elementów wschodniego wymiaru Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, w tym wobec Partnerstwa Wschodniego, zdecydowanie sprzeciwiając się nadaniu perspektywy członkostwa państwom biorącym udział w tym programie i koncentrując się na kwestiach związanych ze współpracą gospodarczą. Oba państwa cechują tradycyjnie dobre relacje z Rosją. W obu przypadkach występują też w badanym okresie silne postawy prorosyjskie widoczne w środowisku polityczno-biznesowym. Ponadto w obu przypadkach istotną rolę w kształtowaniu „polityki wschodniej” odgrywają koła gospodarcze, przede wszystkim Komisja Gospodarki Niemieckiej ds. Wschodu (Ost-Ausschuss) oraz Austriacka Izba Gospodarcza (Wirtschaftskammer Österreich). Po rosyjskiej aneksji Krymu i wybuchu konfliktu zbrojnego na wschodniej Ukrainie w 2014 roku oraz po nałożeniu przez UE sankcji dyplomatycznych i gospodarczych, niemieckie i austriackie koncerny energetyczne kontynuowały intensywną współpracę ze stroną rosyjską, czego przykładem jest m.in. ich zaangażowanie w planowaną rozbudowę tzw. Gazociągu Północnego (projekt Nord Stream 2) czy podpisanie w czerwcu 2014 roku między austriackim OMV a Gazpromem umowy w sprawie tzw. Gazociągu Południowego (South Stream)⁴⁰. Taka działalność nie byłaby możliwa bez uprzedniej zgody politycznej rządów federalnych w Berlinie i Wiedniu.

Jednocześnie po 2014 roku kontakty polityczne między Niemcami a Rosją zostały znacznie ograniczone, a przedstawiciele rządu federalnego w polityce wobec Rosji odwoływali się w większym niż dotychczas stopniu do norm prawa międzynarodowego, wskazując przede wszystkim na bezprawny charakter aneksji Krymu. Niemiecka krytyka dotyczy także polityki wewnętrznej prowadzonej przez Rosję i łamania zasad demokratycznego państwa prawa. W mniejszym stopniu czyni tak strona austriacka.

Różnice między Niemcami a Austrią odnoszą się też przede wszystkim do potencjału politycznego i ekonomicznego. Niemcy w przeciwieństwie do Austrii nie są państwem neutralnym. Z tego względu w obu państwach widoczne są pewne różnice nie tylko w podejściu do obecności NATO w państwach Europy Wschodniej, ale również w odniesieniu do przyszłości wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE. Mimo że Austria wyraźnie odbiega swoim potencjałem od Niemiec, to jej rola w Europie jest w dużej mierze niedoceniana. Jak zauważyła Agnieszka Kisztełińska-Węgrzyńska: „Rola Austrii w otoczeniu międzynarodowym systematycznie rośnie, dzięki umiejętności wykorzystywania sytuacji trudnych i kryzysowych do realizacji własnych celów

⁴⁰ *Austria porozumiała się z Gazpromem ws. gazociągu South Stream*, 25 czerwca 2014, <http://www.polskieradio.pl/42/3167/Artykul/1160386,Austria-porozumiala-sie-z-Gazpromem-wsgazociagu-South-Stream> (dostęp: 16 marca 2018). Realizacja tego projektu została później zawieszona.

politycznych⁴¹. Austria prowadzi bardzo aktywną jak na swoje możliwości politykę zagraniczną, także w odniesieniu do Europy Wschodniej, czego przykładem były choćby próby przejścia już w 2014 roku roli pośrednika w konflikcie rosyjsko-ukraińskim, wykorzystując status państwa neutralnego, o czym wspomniano powyżej⁴².

Zakończenie

Po bezprawnej rosyjskiej aneksji Krymu i wybuchu wojny na wschodniej Ukrainie w 2014 roku, Austria próbowała odgrywać rolę „neutralnego pośrednika” między Moskwą a Kijowem. Rząd austriacki mimo udzielenia formalnej zgody na wprowadzenie przez UE sankcji wobec Rosji w związku z sytuacją na Ukrainie, od początku niechętnie odnosił się do tej inicjatywy, wskazując na straty ekonomiczne, jakie z tego tytułu ponosiła w ostatnich latach Austria. Wejście pod koniec 2017 roku do rządu federalnego polityków FPÖ skutkowało kolejnymi próbami ocieplenia relacji między Wiedniem a Moskwą. Taka sytuacja nie pozostawała bez znaczenia dla całej Unii Europejskiej, szczególnie w kontekście przewodnictwa Austrii w Radzie Unii Europejskiej w drugiej połowie 2018 roku⁴³.

Priorytetem dla austriackiej dyplomacji w obszarze „polityki wschodniej” jest od wielu lat utrzymanie tradycyjnie ścisłej współpracy z Rosją, przede wszystkim w zakresie współpracy gospodarczej. Austria uznaje Rosję za eurazjatyckie mocarstwo, odgrywające w Europie kluczową rolę, przede wszystkim w zakresie dostarczania surowców energetycznych⁴⁴. Zbliżone stanowisko w tej kwestii przez wiele lat wykazywały m.in. Niemcy. Jednak w polityce Berlina odnoszącej się do obszaru Europy Wschodniej nieco większy nacisk kładło się w ostatnich kilku latach na respektowanie wartości i norm prawa międzynarodowego, co szczególnie widoczne jest po wybuchu wojny na Ukrainie, natomiast w polityce Austrii nadrzędną rolę nadal odgrywają interesy ekonomiczne tego państwa.

Po wybuchu wojny na wschodniej Ukrainie w 2014 roku Austria wykazywała również zachowawczą postawę wobec obecności NATO w państwach Europy Wschodniej, podkreślając swój neutralny status i obawiając się dalszej eskalacji napięcia między Rosją a państwami zachodnimi. Mimo niezmiennej od tamtego czasu postawy Moskwy wobec Ukrainy, Austria była w ostatnich latach zainteresowana nie tylko podtrzymaniem, ale nawet dalszym pogłębianiem współpracy z Rosją, przede wszystkim w wymiarze ekonomicznym. Otwartą politykę wobec Moskwy prowadziły przez lata rządy socjaldemokratów (SPÖ) i chadeków (ÖVP), również po wybuchu kryzysu ukraińskiego, czego przykładem była wizyta Władimira Putina w Wiedniu w czerwcu 2014 roku. Charakterystyczne dla alpejskiej republiki jest też to, że nawet po wybuchu woj-

⁴¹ A. Kisztełińska-Węgrzyńska, *Austriacka polityka zagraniczna w XXI wieku. Kontynuacja i zmiana*, „Przegląd Zachodni” 2016, nr 4, s. 297.

⁴² Zob. K. Garczewski, *Austria na tle konfliktu ukraińsko-rosyjskiego w 2014 roku*, „Społeczeństwo i Polityka” 2015, nr 3 (44), s. 137–147.

⁴³ Niniejszy tekst został ukończony w marcu 2018 roku.

⁴⁴ Por. W. Fasslabend, *Perspektiven der österreichischen Außen- und Sicherheitspolitik*, „Strategie und Sicherheit” 2013, nr 1, s. 434–435.

ny na wschodniej Ukrainie w Austrii nie działała żadna poważna siła polityczna, która byłaby jednoznacznie negatywnie nastawiona do obecnych działań Rosji. Natomiast po utworzeniu koalicji ÖVP i FPÖ polityka Austrii wobec Rosji stała się w kolejnych miesiącach jeszcze bardziej liberalna, a pojawiające się pojedyncze krytyczne opinie na temat działań Moskwy na obszarze Europy Wschodniej pozostawały w austriackim dyskursie politycznym na dalszym planie.

Abstract

The place and role of the Russian Federation in Austrian “eastern policy”

The article analyses the attitude of the Republic of Austria towards the Russian Federation in the context of the contemporary ‘eastern policy’ pursued by this central European state. It focuses on events following Russia’s annexation of Crimea and the outbreak of war in eastern Ukraine in 2014. In recent years, Vienna has tried to play the role of an intermediary in talks between Moscow and Kiev. Despite the confrontational attitude of Russia in eastern Europe, the Austrian government undertook a number of activities to further deepen relations with Russia, considering mainly economic issues. However, these actions have contributed to the weakening of the European Union’s common foreign and security policy. The article also draws attention to the positions of the main political parties towards Russia, primarily in the context of the elections to the National Council, which took place in October 2017. The author also indicates the controversial activities of members of the Freedom Party of Austria (FPÖ), who formed a government coalition at federal level with politicians from the Austrian People’s Party (ÖVP), which was also important in the context of the relationship between Vienna and Moscow. He shows the most important differences and similarities between the Austrian and German ‘eastern policies’.

Keywords: eastern policy of the Republic of Austria, Austrian-Russian relations, war in eastern Ukraine, OSCE, foreign economic policy.