

ELŻBIETA OPIŁOWSKA
Wrocław
ORCID: 0000-0001-7084-2631

POLSKO-NIEMIECKA WSPÓŁPRACA TRANSGRANICZNA UDANA NORMALIZACJA?¹

WPROWADZENIE

Polsko-niemiecka współpraca transgraniczna odgrywa istotną rolę w relacjach polsko-niemieckich, o czym świadczy m.in. zapis w traktacie między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy z 1991 r. W art. 12 podkreślono duże znaczenie partnerskiej współpracy między regionami, miastami, gminami, w szczególności w obszarach przygranicznych.

Współpraca transgraniczna traktowana jest często jako mikrokosmos integracji europejskiej i papierek lakmusowy relacji bilateralnych na płaszczyźnie narodowej. Jak zauważają T. Hataley i C. Leuprecht, badania regionów pogranicza w wymiarze czasowym są swego rodzaju barometrem zmian w relacjach między państwami². Zapewne wszystkie trzy płaszczyzny współpracy: relacje między rządami, ich współpraca/lub jej brak w instytucjach Unii Europejskiej oraz lokalne kontakty na pograniczach oddziałują na siebie. Programy i instrumenty finansowe UE (m.in. *Inter-reg*) były i wciąż są istotnymi katalizatorami wspólnych inicjatyw transgranicznych, a współpraca partnerska między rządami obu krajów tworzy korzystny klimat dla podejmowanych lokalnie działań, współpracy między władzami, instytucjami kultury czy gospodarki. I przeciwnie, nieporozumienia na płaszczyźnie międzyrządowej mogą osłabiać lub wręcz hamować działania lokalne.

W wyniku zmiany rządu w Polsce w 2015 r. stosunki polsko-niemieckie uległy ochłodzeniu. Dawne zaszłości historyczne, jak np. kwestie reparacji wojennych znów stały się przedmiotem sporu w debacie publicznej. Konflikty na płaszczyźnie politycznej znajdują odzwierciedlenie w opinii publicznej. Jak pokazują wyniki Barometru Polska-Niemcy z 2018 r., aż 44% ankietowanych Niemców ocenia stosunki polsko-niemieckie jako złe (19% w 2012/2013 r.), a tylko 31% jako dobre (70% w 2012/2013 r.). Natomiast odsetek Polaków oceniających relacje polsko-niemieckie

¹ Niniejszy artykuł jest nieco zmienioną polską wersją tekstu, który został opublikowany w języku francuskim *La coopération germano-polonaise transfrontalière: une normalisation réussie ? „Allemagne d’aujourd’hui”* nr 2: 228, 2019, s. 35-45. DOI : 10.3917/all.228.0035.

² T. Hataley, C. Leuprecht, *Determinants of Cross-Border Cooperation*, “Journal of Borderlands Studies” nr 33:3, 2018, s. 317-328, tutaj 322.

jako dobre (64%) niewiele zmniejszył się w porównaniu do 2012/13 r. (72%). Według 21% ankietowanych stosunki między Polakami i Niemcami układają się źle³.

Celem niniejszego artykułu jest próba rozpoznania, jak pogorszenie się stosunków na płaszczyźnie państwowej wpływa na lokalną współpracę na pograniczu. Co udało się osiągnąć w relacjach bilateralnych w ciągu ostatnich lat, a jakie bariery wciąż utrudniają współpracę? Jakie czynniki są katalizatorami, a jakie hamulcami transgranicznych kontaktów polsko-niemieckich? Artykuł opiera się na 16 swobodnych ukierunkowanych wywiadach z polskimi i niemieckimi ekspertami współpracy transgranicznej w różnych dziedzinach (współpracy komunalnej, kulturalnej, naukowej i gospodarczej). Wywiady zostały przeprowadzone w ramach projektu badawczego w okresie od lipca do września 2018 r. i w lutym 2019 r. na poziomie lokalnym (we Frankfurcie nad Odrą i Słubicach), regionalnym (na poziomie niemieckiego kraju federalnego i urzędu marszałkowskiego) oraz państwowym (pełnomocnicy ds. współpracy transgranicznej z Polską/Niemcami)⁴.

RAMY TEORETYCZNE

Współpraca ponadgraniczna, która aż do lat 80. pozostawała marginalnym tematem dla Wspólnoty Europejskiej, stała się w ostatnich latach ważnym elementem Europejskiej Współpracy Terytorialnej i Polityki Spójności, co znalazło odzwierciedlenie w licznych projektach i publikacjach naukowych badaczy pogranicza⁵. Także badania polsko-niemieckiej współpracy transgranicznej rozwijają się intensywnie od lat 90. ubiegłego wieku, o czym świadczą liczne publikacje⁶. Współpraca transgra-

³ *Polacy i Niemcy. Dzielną przeszłość, wspólna przyszłość?* Wyniki Barometru Polska-Niemcy 2018, Instytut Spraw Publicznych, Körber Stiftung, Fundacja Konrada Adenauera, www.kas.de [dostęp 15.01.2019].

⁴ Projekt „Polska i Niemcy w Unii Europejskiej – nowe formy i modele stosunków bilateralnych w polityce zagranicznej i współpracy transgranicznej” został wsparty przez Polsko-Niemiecką Fundację na rzecz Nauki, <http://www.obrop.uni.wroc.pl/Projekt-PNFN>.

⁵ Por. m.in. J.-B. Harguindeguy, K. Hayword, *The Institutionalization of the European Internal Cross-Border Co-operation Policy: A First Appraisal*, „European Planning Studies” nr 1-20, 2012.

⁶ Por. L. Gołdyka, *Pogranicze polsko-niemieckie jako przestrzeń socjalizacji*, Warszawa: Scholar 2013; G. Gorzelak, J. Bachtler, M. Kasprzyk (red.), *Współpraca transgraniczna Unii Europejskiej. Doświadczenia polsko-niemieckie*, Warszawa 2004; M. Guz-Vetter, *Polsko-niemieckie pogranicze. Szanse i zagrożenia w perspektywie przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*, Warszawa 2002, s. 15-16; J. Jańczak, M. Musiał-Karg (red.), *Pogranicze polsko-niemieckie po 2004 roku. Nowa jakość sąsiedztwa?*, Toruń 2009; K. Jósowski, *Polsko-niemiecka współpraca transgraniczna w procesie integracji europejskiej*, „Sprawy Międzynarodowe”, nr 2, 2009, s. 11-22; F. Kamiński, *Współpraca transgraniczna na pograniczu polsko-niemieckim wobec wschodniego rozszerzenia Unii Europejskiej*, w: W. Małachowski (red.), *Polska-Niemcy a rozszerzenie Unii Europejskiej*, Warszawa 2004, s. 291-293; Cz. Osękowski, H. Szczegółka (red.), *Pogranicze polsko-niemieckie w okresie transformacji (1989-1997)*, Zielona Góra 1999; A. Sakson, *Specific nature of the Polish-German scientific cooperation in borderlands*, w: E. Opilowska, Z. Kurcz, J. Roose (red.), *Advances in European Borderlands Studies*, Baden-Baden 2017, s. 239-249.

niczna traktowana jest często jako mediator między globalnymi rynkami a państwami narodowymi, co stwarza możliwość rozwoju europejskich granic⁷.

Zniesienie faktycznych granic, przynajmniej w strefie Schengen, pozwalało przypuszczać, że kontakty transgraniczne rozkwitną. Rozwój współpracy politycznej i administracyjnej miał prowadzić do transnarodowego stylu życia mieszkańców pograniczy⁸. Jednakże, jak pokazują studia nad granicami, granice pozostały w postaci barier językowych, mentalnych, zaszczości historycznych czy niekompatybilności systemów prawnych⁹.

Wraz z rozwojem badań w różnych dyscyplinach granice przestały być postrzegane jako statyczne linie na mapach czy terytoriach, lecz jako kompleksowe przestrzenie, w których zachodzą relacje między różnymi aktorami i strukturami¹⁰. Badacze podkreślają procesualność i płynność granic, które są stale konstruowane i (re)definiowane w wyniku zmieniających się uwarunkowań politycznych czy społeczno-gospodarczych¹¹.

Granice traktowane są jako dynamiczne instytucje z własnym zestawem przepisów, które regulują procesy inkluzji i ekskluzji, przepustowość i ruch transgraniczny¹². Jako instytucje mają różne znaczenie dla poszczególnych podmiotów. Przykładowo instytucje państwowe postrzegają granice jako czynniki zapewniające integralność terytorialną, natomiast dla podmiotów lokalnych priorytetem może być wymiana handlowa¹³. Dlatego też granice jako instytucje można analizować z dwóch perspektyw: oddolnej – jako proces zmian wynikający z codziennych praktyk mieszkańców regionów przygranicznych oraz odgórnej – koncentrując się na podmiotach instytucjonalnych, ale nie tylko rządowych¹⁴. Na funkcję granic i rozwój współpracy transgranicznej oddziałuje wiele czynników: władze państwowe, regionalne i lokalne, lokalne elity oraz sami mieszkańcy pograniczy. W artykule przyjmuję perspektywę oddolną, opierając się na wypowiedziach aktorów lokalnych i regionalnych, odpowiedzialnych za współpracę transgraniczną w dziedzinie współpracy samorządowej, gospodarczej, naukowej i kulturalnej. Aby współpraca transgraniczna mogła być stabilna, potrzebne

⁷ L. O'Dowd, *The Changing Significance of European Borders*, w: J. Anderson, L. O'Dowd, T. M. Wilson (red.), *New Borders for a Changing Europe. Cross-border Cooperation and Governance*, Routledge 2003, s. 13-36.

⁸ Por. O. Martinez, *Border People. Life and Society in the U.S.-Mexico Borderlands*, Tucson 1998.

⁹ J. Roose, E. Opiłowska, *Microcosm of European Integration. The German-Polish border regions in transformation. Introduction*, w: E. Opiłowska, J. Roose (red.), *Microcosm of European Integration. The German-Polish border regions in transformation*, Baden-Baden 2015, s. 7-15.

¹⁰ J. W. Scott, *Borders, Border Studies and EU Enlargement*, w: D. Wastl-Walter (red.), *The Ashgate Research Companion to Border Studies*, Farnham 2011, s. 123-142.

¹¹ A. Paasi, "A Borderless World". *Is it Only Rhetoric or will Boundaries Disappear in the Globalizing World?*, w: P. Reuber, G. Wolkersdorfer, (red.), *Politische Geographie. Handlungsorientierte Ansätze und Critical Geopolitics*, Heidelberg 2001, s. 133-145.

¹² D. Newman, *On borders and power: A theoretical framework*, "Journal of Borderlands Studies", nr 18:1, 2003, s. 13-25.

¹³ Hataley, T., Ch. Leuprecht, *op. cit.*

¹⁴ D. Newman, *op. cit.*

są umowy i regulacje prawne, gdyż relacje na pograniczach kształtują różne systemy prawne, rządy i kultury¹⁵.

Teoretyczne ramy do badania polsko-niemieckiej współpracy transgranicznej stanowią w tym tekście tzw. model *Collective Efficacy Theory (CET)* (teoria zbiorowej efektywności) R. J. Sampsona¹⁶, który T. Hataley i C. Leuprecht¹⁷ zaimplementowali do analizy uwarunkowań współpracy transgranicznej i czynników wpływających na lokalne zaangażowanie społeczności na rzecz dobra wspólnego (w przypadku społeczności żyjących przy granicy na zaangażowanie transgraniczne) oraz przewyciężenia negatywnych efektów granicy¹⁸. Są to: a) społeczne i kulturowe sieci (transgraniczne kluby sportowe, instytucje kultury, małżeństwa mieszane, struktury zarządzające); b) instytucje wspierające (kościół, szkoły, ale też takie idee jak demokracja, obywatelskość), które mogą dostarczać funduszy, zasobów, wiedzy i wspierać przez to współpracę transgraniczną; c) dynamika przestrzenna odnosząca się do przepustowości granicy państwowej, ale też do funkcji granicy różnicującej między „swoimi” i „obcymi”, ideologii granicy, różnic kulturowych, językowych *etc.*; d) przywództwo – indywidualne bądź zbiorowe; e) nagła zmiana – odnosi się do ramy czasowej, w której nastąpiła istotna zmiana funkcji granicy, struktury politycznej czy gospodarczej; f) koszty ekonomiczne – dotyczą wpływu granicy na gospodarkę (korzyści płynące z infrastruktury granicznej, ale też koszty związane np. z kontrolą i bezpieczeństwem granic) i g) potencjał organizacyjny – zdolność lokalnych aktorów i społeczności do transgranicznego organizowania się – transgraniczne umowy o współpracy, struktury organizacyjne (zachętą mogą być np. fundusze, kultura, a przeszkodą podatki, granice mentalne).

Opierając się na analizie wypowiedzi ekspertów, będę poszukiwać odpowiedzi, które z powyższych determinantów miały/mają w ich opinii największy wpływ na współpracę transgraniczną. Aby zbadać obecny stan relacji ponadgranicznych, należy przedstawić granice w konkretnym historycznym i społecznym kontekście, w którym powstały, przez który były kształtowane i który ma wpływ na ich teraźniejsze funkcjonowanie. Dlatego też w kolejnym podrozdziale zostaną omówione najważniejsze etapy rozwoju współpracy transgranicznej między Polską a Niemcami po 1945 r.

RYS HISTORYCZNY ROZWOJU POLSKO-NIEMIECKIEJ WSPÓŁPRACY TRANSGRANICZNEJ

Pogranicze polsko-niemieckie należy do grona historycznie nowych pograniczy. Powstało w 1945 r. w wyniku przesunięcia polsko-niemieckiej granicy na zachód

¹⁵ H. Schultz, *Twin towns on the border as laboratories of European integration*, „ISIG Journal” t. 18, n 3: 4, 2009, s. 157-166.

¹⁶ R. J. Sampson, *Neighborhood and Community: Collective Efficacy and Community Safety*, “New Economy” nr 11, 2004, s. 106-113.

¹⁷ T. Hataley, Ch. Leuprecht, *op. cit.*

¹⁸ T. Hataley, S. J. Mason, *Collective Efficacy Across Borders: The Case of Stanstead, Quebec and Derby Line, Vermont*, “Journal of Borderlands Studies”, nr 33: 3, 2018, s. 433-444.

i podzieliło dotychczas jednolite kulturowo obszary. W wyniku przesiedleń przy granicy zamieszkali mieszkańcy, który nie mieli dotąd żadnego doświadczenia życia w takim sąsiedztwie. Po stronie polskiej znaczną część nowych mieszkańców stanowili przesiedleńcy z Kresów Wschodnich¹⁹. Traumatyczne doświadczenia wojenne, bariera językowa i mentalna oraz pilnie strzeżona granica na Odrze i Nysie Łużyckiej utrudniały przez lata kontakty ponadgraniczne.

Z uwagi na fakt, że artykuł skupia się na rozwoju polsko-niemieckiej współpracy transgranicznej po przystąpieniu Polski do UE w 2004 r., w tym podrozdziale zostaną omówione jedynie główne etapy, przysłowiowe kamienie milowe polsko-niemieckich kontaktów transgranicznych, stanowiące istotne tło dla zrozumienia współczesnej problematyki pogranicza.

W pierwszych latach powojennych granica funkcjonowała jako hermetyczna bariera. Po obu stronach rzek zamieszkali wrogo nastawieni do siebie mieszkańcy. Niemieccy wysiedleńcy często osiedlali się bezpośrednio za rzeką, mając nadzieję, że wkrótce powrócą do swojej ojczyzny²⁰. Ponadto władze komunistyczne Radzieckiej Strefy Okupacyjnej, chcąc uzyskać poparcie przesiedleńców w wyborach, przez długi czas utrzymywały tymczasowość nowo ustalonej polsko-niemieckiej granicy. Jednakże, miasta podzielone, leżące bezpośrednio przy granicy, takie jak Frankfurt n. Odrą/Słubice, Guben/Gubin i Görlitz/Zgorzelec, były zmuszone do współpracy, gdyż np. wodociągi czy elektrownia znajdowały się dotychczas po jednej stronie rzeki.

Od 1948 r. kierownictwo Socjalistycznej Partii Jedności Niemiec (*SED*) pod naciskiem Moskwy zmieniło swój stosunek do Polski. Zaczęły odbywać się regularne wizyty przedstawicieli Radzieckiej Strefy Okupacyjnej i Polski, a w prasie podkreślano dobrosąsiedzki charakter relacji polsko-niemieckich²¹. Efektem tej zmiany był podpisany w 1950 r. układ zgorzelecki, potwierdzający granicę na Odrze i Nysie Łużyckiej²². Odtąd propaganda pokoju i przyjaźni zdominowała oficjalne relacje.

W wyniku odwilży politycznej po 1956 r., w latach 60. rozwinęła się motywowana ideologicznie współpraca transgraniczna. Nastąpił „przyrost ilościowy styczności między Polakami a Niemcami, jednakowoż nadal dominują kontakty oficjalne, centralnie sterowane”²³.

Dopiero otwarcie granicy dla ruchu bezpaszportowego i bezwizowego w 1972 r. było przełomem w kontaktach transgranicznych. Ruch turystyczny rozwinął się na niespotykaną dotąd skalę. W 1972 r. 6,7 milionów obywateli NRD udało się do Pol-

¹⁹ Por. E. Opiłowska, *Kontinuitäten und Brüche deutsch-polnischer Erinnerungskulturen. Görlitz/Zgorzelec 1945-2006*, Dresden 2009.

²⁰ Por. D. Galasiński, U. H. Meinhof, *Looking across the river. German-Polish border communities and the construction of the Other*, „Journal of Language and Politics”, nr 1, 2002, s. 53-58.

²¹ E. Opiłowska, *Granica państwowa/pogranicze*, w: A. Gall i in. (red), *Interakcje. Leksykon komunikowania polsko-niemieckiego*, Wrocław 2015, s. 201-212.

²² Por. M. Tomala, *Deutschland – von Polen gesehen. Zu den deutsch-polnischen Beziehungen 1945-1990*, Marburg 2000.

²³ K. Dolińska, J. Makaro, N. Niedźwiecka-Iwańczak, *Cud pogranicza? Zgorzelczanie, gubinianie i słubiczanie o życiu w miastach podzielonych*, Kraków 2018, s. 33.

ski, a 9,4 miliona Polaków przekroczyło granicę z NRD²⁴. Rozwinęły się intensywne kontakty między szkołami, instytucjami kultury, zakładami pracy, a nawet wzrosła liczba polsko-niemieckich małżeństw²⁵. Masowy napływ turystów z Niemiec przyczynił się do inwestycji w remont i rozwój infrastruktury dotąd zanieganych polskich obszarów przygranicznych. Niestety problemy gospodarcze w NRD oraz obawa przez rozprzestrzenieniem się wśród wschodnioniemieckiego społeczeństwa idei rosnącej w siłę w Polsce Solidarności doprowadziły do jednostronnego wypowiedzenia przez NRD umowy z Polską w 1980 r. Zamknięcie granicy przerwało rozwijającą się współpracę transgraniczną.

Upadek komunizmu w Polsce i NRD, zjednoczenie Niemiec oraz ostateczne potwierdzenie granicy na Odrze i Nysie Łużyckiej w traktacie granicznym z 1990 r. stanowiły podstawę nowego etapu współpracy transgranicznej. Regiony przygraniczne bardzo szybko dostrzegły we współpracy dwustronnej szanse rozwoju. Już w latach 90. na obszarach przygranicznych dochodziło do instytucjonalizacji współpracy w formach euroregionów, euromiast czy miast partnerskich. Ważną rolę dla transgranicznych projektów odgrywały europejskie programy oraz instrumenty finansowe. Po przystąpieniu Polski do UE w 2004 r., a następnie do strefy Schengen w 2007 r. oraz otwarciu niemieckiego rynku pracy dla polskich pracowników w 2011 r. najważniejsze instytucjonalne i prawne bariery dla polsko-niemieckiej współpracy transgranicznej zostały zniesione. Wkrótce zniknęły też fizyczne symbole reżimu granicznego w postaci budek straży granicznej czy kontroli granicznych, a mosty stały się łącznikami między Polakami i Niemcami. Nie oznacza to jednak, że polskie i niemieckie obszary przygraniczne stały się automatycznie zintegrowaną przestrzenią współpracy, co przedstawia kolejny podrozdział.

DETERMINANTY WSPÓŁPRACY TRANSGRANICZNEJ W OPINIACH EKSPERTÓW

Wszystkie wymienione w modelu *CET* czynniki, wpływające na rozwój współpracy transgranicznej, można odnaleźć w odpowiedziach ekspertów. Na pierwszym miejscu jako podstawę budowania transgranicznych relacji wymienili oni zmianę funkcji granicy, jaka nastąpiła po 1990 r.

Zmiana funkcji granicy

Przemiany demokratyczne w Polsce i byłej NRD, a następnie otwarcie granicy zapoczątkowały nowy rozdział w relacjach polsko-niemieckich. Ekspertki odwołują się do traktatu granicznego i traktatu dobrosąsiedzkiego jako tworzących ramy prawne, na mocy których powołano specjalne struktury wspierające kontakty transgra-

²⁴ S. Osekowski, H. Szczegóła, *Pogranicze polsko-niemieckie w okresie transformacji (1989-1997)*, Zielona Góra 1999, s. 34.

²⁵ Por. D. Jajeśniak-Quast, K. Stokłosa, *Geteilte Städte an Oder und Neisse. Frankfurt (Oder) – Slubice, Guben – Gubin, Görlitz – Zgorzelec 1945-1995*, Berlin 2000, s. 116.

niczne (np. Polsko-Niemiecką Komisję Międzyrządową ds. Współpracy Regionalnej i Przygranicznej). Czynniki te łączą się ściśle z innym z teorii *CET* – ‘dynamiką przestrzenną’, czyli przepustowością granicy, ale także narracjami o granicy i wzajemnych relacjach. Ważną rolę w ramach Komisji Międzyrządowej pełnią powołane specjalne Komitety ds. Współpracy Przygranicznej, ds. Współpracy Międzyregionalnej, ds. Gospodarki Przestrzennej i Edukacji, jednakże nie były one wymieniane przez respondentów. Poza wspomnianymi traktatami polsko-niemieckimi warto wskazać również na Europejską Konwencję Ramową o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi (tzw. Konwencja Madrycka z 1980 r., podpisana przez Polskę w 1993 r.), Europejską Kartę Samorządu Terytorialnego oraz Europejską Kartę Regionów Granicznych i Transgranicznych, które regulują współpracę ponad granicami w Europie.

Motywy podejmowania inicjatyw transgranicznych ewaluowały w czasie. Na początku, w latach 90. dominowała narracja o pojednaniu polsko-niemieckim, idea pokoju i integracji europejskiej:

„Po niemieckiej stronie dominowały takie motywacje – przyznanie winy i moralne pojednanie, idea europejska i aktywizm. Natomiast po polskiej stronie – idea awansu cywilizacyjnego, dążenie do Europy, zyski – pieniądze unijne i aktywizm, stowarzyszenia... zarażenie aktywizmem niemieckim”. (PL1_nauka_lokalny)

Należy podkreślić, że słowo pojednanie ma w języku niemieckim dwa odpowiedniki: *Versöhnung*, o wymiarze etycznym, emocjonalnym, często religijnym oraz *Aussöhnung*, związane z praktycznym wymiarem zbliżenia między zwaśnionymi narodami. Niemcy w swojej powojennej polityce międzynarodowej, jak twierdzi Lily Gardner Feldman, łączyły imperatyw moralny z interesem pragmatycznym²⁶.

Wraz ze zbliżeniem polsko-niemieckim i przystąpieniem Polski do struktur europejskich, idea pojednania, budowania pokoju, przełamywania uprzedzeń przestała być kluczową motywacją. Pozostaje ona dziś istotna głównie dla starszego pokolenia, pamiętającego okrucieństwa II wojny światowej. Na plan pierwszy wysunęły się natomiast argumenty pragmatyczne. Respondenci z obu stron podkreślają, że granica traktowana jest obecnie jako zasób, jako wyróżnik miast, regionów przygranicznych, a współpraca transgraniczna przynosi korzyści obu stronom:

„Najpierw integracja europejska jako idea współpracy, potem praktyczne powody. Ze współpracy płyną korzyści dla obu stron, wszyscy to zauważyli”. (DE1_samorząd_lokalny)

„Ja zawsze wychodziłam z takiego założenia, że zarówno, jeżeli chodzi o Słubice i Frankfurt, to oba miasta w pojedynkę byłyby zupełnie nieinteresujące. Tylko ta bliskość i to, że jesteśmy tym dwumiastem powoduje, że to jest coś ponadprzeciętnego i właściwie profituje, i w związku z tym profitują obie strony”. (PL2_samorząd_lokalny)

²⁶ Por. L. G. Feldman, *The principle and practice of ‘reconciliation’ in German foreign policy. Relations with France, Israel, Poland and the Czech Republic*, “International Affairs” 75, 2, 1999 s. 333-356; także E. Opilowska, *Reconciliation through Europeanization. The case of the German-Polish border regions*, “Regional and Federal Studies” 27: 3, 2017 s. 283-304.

Wszyscy eksperci zgodnie wskazują na znaczenie funduszy europejskich, które możemy zakwalifikować do instytucji wspierających. UE dostarcza nie tylko zasobów finansowych, ale tworzy również ramy współpracy: euroregiony, euromiasta, programy *Interreg*, które „wymuszają” tworzenie długoletnich transgranicznych strategii rozwoju. Fundusze są ważnym katalizatorem współpracy i przemian na pograniczu:

„Programy, środki finansowe miały ogromny wpływ, żeby zacząć. Nawet jeśli nie było innego argumentu, to były pieniądze. [...] Możliwość dostania dofinansowania pod warunkiem współpracy dużo stworzyła. Niektóre związki są do dzisiaj, nawet jeśli pieniędzy już nie ma. To, co zaczęto, będzie kontynuowane, gdyż zauważono, że współpraca przynosi korzyści”. (PL1_nauka_lokalny)

Niektórzy respondenci wskazywali też na fakt, że projekty transgraniczne nie wynikają z potrzeb danego regionu, ale z konieczności utrzymania biura, miejsca pracy etc. W pierwszych latach przeznaczano środki na inwestycje, infrastrukturę, obecnie dużą rolę odgrywają projekty społeczne.

Przywództwo – aktorzy współpracy transgranicznej

W wielu publikacjach na temat polsko-niemieckiej współpracy transgranicznej stawiano tezę, że funkcjonuje ona na płaszczyźnie elit²⁷ i nie ma efektu synergii – rozszerzania współpracy na wiele obszarów życia społecznego. Wywiady tylko częściowo potwierdzają tę tezę.

„Osoby zaangażowane we współpracę transgraniczną żyją jak w bańce, znają oba języki, kulturę”. (PL3_kultura_lokalny)

„To są ludzie, którzy się znają i bronią się, kiedy przychodzi ktoś z zewnątrz i próbuje mieszać. [...] To jest taka osobista sieć, która jest stabilna i nie można jej łatwo wytrącić z równowagi”. (DE8_AA_państwowy)

W pierwszych latach budowania współpracy Polacy i Niemcy poznawali się, „obwąchiwali się” (DE3_gospodarka_regionalny). Niemcy patrzyli na Polaków z góry, a Polacy mieli ogromne kompleksy, bali się wyrażać swoją opinię, co zakłócało komunikację i rozwój współpracy. Od pewnego czasu, szczególnie po zniesieniu kontroli granicznych wraz z przystąpieniem Polski do układu z Schengen, ale przede wszystkim przez wzajemne poznanie się i nabycie kompetencji interkulturowych, polsko-niemiecka współpraca transgraniczna w wielu dziedzinach odbywa się na zasadach partnerskich. Każda ze stron jasno wyraża swoje oczekiwania. Eksperci podkreślają znaczenie takich cech liderów zaangażowanych we współpracę, jak otwartość, zrozumienie, elastyczność, osobiste zaangażowanie oraz znajomość kultury pracy i kultury organizacji partnera po drugiej stronie granicy, co wymaga czasu i budowania transgranicznych

²⁷ Por. m.in. J. Yoder, *No Longer on the Periphery? German-Polish Cross-Border Relations in a New Institutional Context*, “German Politics and Society” 26/3, 2008.

sieci. Niestety, na co skarżą się przede wszystkim niemieccy respondenci (DE2_samorząd_lokalny), częste zmiany kadrowe po polskiej stronie powodują konieczność rozwoju współpracy *quasi* od nowa, gdyż zdobywanie zaufania wymaga czasu.

Wpływ na zaangażowanie na rzecz współpracy ponadgranicznej mają często wątki osobiste w biografii aktorów: małżeństwa mieszane, przodkowie pochodzący z Polski w przypadku niemieckich partnerów, znajomość języka, studia (germanistyka, historia Europy Wschodniej).

Brak znajomości języka sąsiada wymieniany jest jako główna bariera we wzajemnych relacjach. Język angielski wydaje się w opiniach ekspertów niewystarczającym narzędziem komunikacji. Jest to opinia nie tylko podmiotów zaangażowanych we współpracę, ale także mieszkańców pogranicza, o czym świadczą wyniki Eurobarometru z 2015 r.²⁸ Według 80% ankietowanych różnice językowe są najważniejszym problemem wpływającym na współpracę transgraniczną, natomiast na drugim miejscu wymieniono różnice kulturowe.

Inne bariery, na które wskazują eksperci, to przeszkody prawne i różnice w kompetencjach poszczególnych instytucji. O ile w Niemczech wiele spraw (np. kwestie kształcenia) załatwia się na poziomie kraju federacji, w Polsce to instytucje centralne podejmują decyzje. To wydłuża okres przygotowania projektów transgranicznych, a czasem w Warszawie brak zrozumienia dla określonych działań:

„Bardzo często mam wrażenie, że tutaj dzieją się rzeczy, o których ci, którzy siedzą w Warszawie nie mają w ogóle pojęcia. Tak więc system prawny nie nadąża za tym, co się dzieje tutaj i zdarza się tak, że ktoś przyjdzie i my nawet nie jesteśmy w stanie wyszukać danego przepisu, artykułu, żeby powiedzieć – tak, proszę tak zrobić”. (PL2_samorząd_lokalny)

Potencjał organizacyjny

W teorii zbiorowej efektywności podkreśla się znaczenie potencjału organizacyjnego, czyli zdolność lokalnych podmiotów i społeczności żyjących po obu stronach granicy do organizowania się. Na polsko-niemieckim pograniczu istnieje wiele sieci współpracy w każdej dziedzinie: komunalnej, gospodarczej, naukowej, edukacyjnej i kulturalnej. Eksperci wskazują, że dawniej o fundusze europejskie starały się wciąż te same instytucje, a obecnie liczba instytucji i projektów wzrasta. W klubach sportowych, organizowanych imprezach kulturalnych uczestniczy coraz więcej osób. Współpraca transgraniczna nie odbywa się już *ad hoc*, ale została zinstytucjonalizowana i sprofesjonalizowana (PL1_nauka_lokalny). Może to świadczyć o dojrzałości sąsiedztwa polsko-niemieckiego nad Odrą i Nysą Łużycką. Z drugiej strony w opiniach ekspertów ta „normalność” może być niebezpieczna:

„Nie ma barier, egzotyki, którą trzeba się zająć. Coś normalnego może być problematyczne, jeśli chodzi o ilość i jakość kooperacji. Trzeba znaleźć pomysł, jak tę kooperację utrzymać [...], bo inaczej możemy stracić to, co osiągnęliśmy przez ponad 25 lat”. (PL1_nauka_lokalny)

²⁸ *Flash-Eurobarometer 422: Cross-Border cooperation in the EU, European Union, 2015.*

„Było wiele entuzjazmu, idealizmu, żeby Polskę wprowadzić do Europy. Były dyskusje, Niemcy mocno się zaangażowały na rzecz przystąpienia Polski do UE, o tym się dziś nie pamięta, a to był ważny motyw. Dziś nie odgrywa to żadnej roli, chodzi o konkretne sprawy, ochrona konsumentów *etc.* To jest czasem trochę niebezpieczne, kiedy nie ma tego moralnego bodźca, to brakuje także energii. To konkretne jest czasami nieciekawe” (DE8_AA_państwowy).

Dlatego eksperci podkreślają, że nie można „spocząć na laurach”, tylko należy wciąż rozwijać współpracę transgraniczną. Wiele do zrobienia pozostało w kwestii regulacji kształcenia transgranicznego, współpracy służb ratownictwa (obecnie niemożliwy jest przejazd karetki pogotowia na drugą stronę granicy) czy rozbudowy połączeń kolejowych. Są to sprawy związane z jakością życia mieszkańców, które często dla polityków w Warszawie czy Berlinie wydają się niezrozumiałe. Choć w wielu dziedzinach między Polakami a Niemcami panuje również konkurencja (w szczególności w kwestii pozyskiwania inwestorów), a różnica poziomu rozwoju gospodarczego wciąż jest znaczna, to w wielu kwestiach (szczególnie we współpracy komunalnej) partnerzy myślą transgranicznie.

Wpływ instytucji państwowych na współpracę transgraniczną

Stosunki bilateralne między Polską a Niemcami na poziomie państwowym od 2015 r. uległy ochłodzeniu. Jak zaznacza niemiecki ekspert odpowiedzialny za współpracę z Polską w *Auswärtiges Amt*, Polska koncentruje się obecnie w polityce zagranicznej na współpracy z krajami Grupy Wyszehradzkiej i Stanami Zjednoczonymi. Niemcy orientują się w Europie na partnerów, którzy chcą z nimi współpracować, a Polska się izoluje i to jest niebezpieczne (DE8_AA_państwowy).

Jaki wpływ mają polsko-niemieckie państwowe stosunki bilateralne na współpracę transgraniczną? Eksperci twierdzą, że na razie nie ma konkretnych przykładów wpływu, nacisków z Warszawy czy Berlina na relacje transgraniczne. Jednakże można odczuć pewien niepokój, ostrożność i atmosferę „przeczekania”. Mówi się o niekorzystnym klimacie dla polsko-niemieckich inicjatyw, na który wpływa również dyskurs medialny. Współpraca transgraniczna rozwija się dalej, ale nie ma atmosfery dla podejmowania odważnych, nowatorskich przedsięwzięć. Jeżeli chodzi o współpracę gospodarczą, to ekspert w tej dziedzinie dostrzegł „ostrożne wycofywanie się” polskich przedsiębiorstw z udziałem skarbu państwa ze współpracy z Niemcami i preferowanie polskich firm. To budzi zaniepokojenie wśród niemieckich inwestorów (DE3_gospodarka_regionalny).

Z drugiej strony „nieporozumienia” polsko-niemieckie na linii Warszawa-Berlin sprawiły, że coraz więcej dyskutuje się o sprawach polsko-niemieckich oraz coraz więcej projektów jest realizowanych (zwłaszcza po niemieckiej stronie). W dłuższej perspektywie ta niepewność, brak zaufania może osłabić relacje polsko-niemieckie:

„Nie zamykamy drzwi, ale nie możemy powiedzieć, że mieszkamy w jednej wspólnotce mieszkaniowej [po niemiecku WG]. Nie wychodzimy jednak z wizjami” (DE8_AA_państwowy).

„CUD NORMALNOŚCI” – PODSUMOWANIE

Analizując współpracę na pograniczu polsko-niemieckim od 1945 r. można wysnuć wnioski, że mamy do czynienia z udaną normalizacją. Nowo utworzone pogranicze, w okresie powojennym podzielone pilnie strzeżoną granicą, zamieszkałe przez wrogo do siebie nastawionych mieszkańców, obarczonych traumami wojennymi, przemieniło się w pogranicze sąsiedzkie. Obecnie współpraca transgraniczna stała się codziennością, normalnością, a granica postrzegana jest jako element wyróżniający, „marka” miast i regionów położonych przy granicy i atrakcja turystyczna.

Zarówno badania, jak i wypowiedzi ekspertów pokazują, że początkowo współpraca inicjowana była odgórnie, poprzez traktaty między Polską a Niemcami, utworzenie Polsko-Niemieckiej Komisji Międzyrządowej ds. Współpracy Regionalnej i Przygranicznej, euroregionów czy euromiast. Istotnym katalizatorem przemian na pograniczu były fundusze europejskie w ramach programów, m.in. *Interreg*.

W pierwszej fazie po transformacji politycznej lat 90. współpracy transgranicznej towarzyszyła narracja o pojednaniu i integracji europejskiej, a wyjaśnienie zaszłości historycznych było tematem wielu przemówień politycznych i symbolicznych gestów. Z upływem lat narracja historyczna, a także ta o integracji europejskiej zeszała na plan dalszy. Polska została członkiem UE, a relacje polsko-niemieckie na pograniczu stały się partnerskie. Polscy i niemieccy sąsiedzi poznali się nawzajem, a wiele podmiotów współpracy transgranicznej posiada kompetencje interkulturowe. Uczestnicy współpracy transgranicznej podkreślają też wzrost liczby projektów transgranicznych, inicjatyw, stowarzyszeń i osób zaangażowanych. W ich perspektywie na pograniczu polsko-niemieckim nastąpił efekt *spill-over*, współpraca rozciąga się na wiele dziedzin życia i wykracza poza grupę elit.

Wciąż jednak istnieją bariery utrudniające transgraniczne relacje. Są to bariery językowa, mentalna, prawna oraz asymetria gospodarcza. Kompetencje językowe i interkulturowe są, zdaniem ekspertów, kluczowe dla dobrych relacji na pograniczu.

Na razie napięcia polsko-niemieckie na poziomie narodowym wydają się nie mieć bezpośredniego wpływu na realizowane projekty transgraniczne. Ekspertci mówią jednak o niepokoju, niekorzystnej atmosferze dla inicjatyw polsko-niemieckich. Jeden z respondentów stwierdził natomiast, że w obecnej sytuacji politycznej pogranicza funkcjonują jak spoiwo, które łączy Polaków i Niemców, z dala od stolic pogranicza są zdane same na siebie (DE8_AA_ państwowy).

Biorąc pod uwagę początki funkcjonowania pogranicza polsko-niemieckiego po 1945 r. oraz przemiany, które zaszły w relacjach dwustronnych, możemy mówić o „cudzie normalności”. Jednakże owa normalność wydaje się być mało atrakcyjnym motywem do podejmowania współpracy i może przemienić się w obojętność. Dlatego wciąż potrzebne są katalizatory współpracy. Obecnie w dużej mierze tę funkcję pełnią fundusze europejskie.

Dr hab. prof. UWr Elżbieta Opilowska, Ośrodek Badań Regionalnych i Obszarów Pogranicza, Instytut Socjologii, Uniwersytet Wrocławski (elzbieta.opilowska@uwr.edu.pl)

Słowa kluczowe: granica polsko-niemiecka, współpraca transgraniczna, narracje, determinanty współpracy, relacje bilateralne

Keywords: Polish-German border, cross-border cooperation, narratives, determinants of cooperation, bilateral relations

ABSTRACT

This article aims at analyzing the development of cross-border cooperation between Poland and Germany since the 1990s, taking also into account the most important stages after 1945. It will be explored which factors enhance and which ones handicap the cross-border Polish-German cooperation. Furthermore, I will try to elaborate how bilateral relations at the state level affect the cross-border cooperation.

The object of this article is to try to identify how the deterioration of relations at the state level affects local cooperation at the border.

The theoretical framework for the analysis is provided by the Collective Efficacy Theory (CET) model, implemented for the analysis of factors determining cross-border cooperation. The article is based on 16 expert interviews with Polish and German actors of cross-border cooperation in various fields, carried out as part of a research project supported by the German-Polish Science Foundation.