

VIII. NORMALNE NIEMCY

Kiedy przystępuje się do przeglądu najważniejszych wydarzeń w polityce wewnętrznej i zagranicznej RFN w 2007 r., nie można nie zauważyć bezprecedensowych osiągnięć tego państwa. Imponujący wzrost gospodarczy, nienotowany od lat spadek bezrobocia, zrównoważenie budżetu, wzrost aktywności Niemiec w polityce międzynarodowej to tylko niektóre z argumentów świadczących o tym, że RFN, cytując słowa Gerda Langgutha, „nigdy jeszcze w okresie powojennym nie miała tak silnej pozycji w Europie i na świecie”¹. Słowo „normalność” może zatem nie wystarczać do nazwania przemian dokonanych w Republice Federalnej w mijającym roku. Nie byłoby przesady, gdyby zastąpiono je wyrażeniem „niemiecki sukces”.

Ów „niemiecki sukces” nie jest jednak wcale taki oczywisty i trwały. Korzystna koniunktura gospodarcza stała się czynnikiem, który w połączeniu ze względnym współdziałaniem partii wielkiej koalicji sprzyjał stabilizacji rządów i przeprowadzaniu reform. Ponadto w 2007 r. odbyły się wybory do lokalnego parlamentu tylko w jednym kraju związkowym – Bremie. Nie spowodowały one zmiany w rozkładzie sił w drugiej izbie niemieckiego parlamentu – Bundesracie. Pozornie nie było zatem powodów do powstawania rozbieżności między koalicjantami. W rzeczywistości jednak istniały one od początku powstania rządu CDU/CSU – SPD. Rok 2007 był jedynie okresem przygotowawczym do konfrontacji tych partii w bardzo ważnych dla rozkładu sił w Bundesracie wyborach do parlamentów krajowych i komunalnych w 2008 r. w Hamburgu, Hesji, Dolnej Saksonii i Bawarii. Istniejące, choć tonowane spory dotyczyły przede wszystkim skali i stopnia dolegliwości reform gospodarczych dla społeczeństwa, stosunku do coraz bardziej roszczeniowych postulatów związków zawodowych, ingerencji państwa w życie prywatne obywateli, a także stosowania sił zbrojnych jako instrumentu prowadzenia polityki zagranicznej. **Rok 2007, będący jednocześnie półmetkiem funkcjonowania wielkiej koalicji, charakteryzował się wyraźnym trendem do polaryzacji tworzących ją partii.** Z uwagi na wybory komunalne w 2008 roku polaryzacja ta będzie się pogłębiać, tym bardziej że rozbieżności w polityce wewnętrznej dotyczyły nie tylko szczegółowych rozwiązań gospodarczych (np. ustawowej wysokości płacy minimalnej dla poszczególnych grup zawodowych), ale przede wszystkim fundamentalnego pytania o stopień interwencjonizmu państwa w gospodarkę. **Pytanie to może zadecydować o kontynuacji sojuszu CDU/CSU – SPD po wyborach parlamentarnych w 2009 r.**

¹ P. Jędruszczak, *Czas na Steinmeiera*, „Rzeczpospolita” z 5 września 2007 r.

POLITYKAWEWNĘTRZNA, CZYLI WIELKAKOALICJANAPÓL METKU

Polaryzacja partii tworzących gabinet Angeli Merkel była jednym z najistotniejszych czynników wpływających na życie polityczne RFN. W 2007 r. obradowały najważniejsze organy statutowe (zjazdy) wszystkich współrządzących ugrupowań. Ich prace zakończyły się przyjęciem nowych programów. Najmniej zmian we własnym profilu dokonała CSU, zachowując swój konserwatywny charakter. CDU i SPD zaś wyraźnie oddzieliły się od siebie. W programie chadeków większy niż dotychczas nacisk położono na konieczność ograniczenia roli państwa, wyraźnie akcentując liberalizm gospodarczy. Socjaldemokraci silniej niż do tej pory podkreślali konieczność wzmocnienia działań w zakresie redystrybucji dochodów. Wymownym dowodem na zwrot SPD ku lewej stronie sceny politycznej było wpisanie do pierwszego po 18 latach nowego dokumentu programowego unikanego dotąd słowa „socjalizm”².

Pośrednią konsekwencją zmian programowych stały się rozszady personalne. Za najbardziej spektakularne trzeba uznać odejście po 14 latach sprawowania władzy premiera rządu krajowego Bawarii oraz przewodniczącego CSU, Edmunda Stoibera. Decyzja o dymisji zapadła pod wpływem coraz silniejszej wewnątrzpartyjnej krytyki jego sposobu sprawowania władzy. Przyczyniły się do niej także wygłaszane przez samego Stoibera zapowiedzi piastowania funkcji do 2012 r. Po jego rezygnacji rozdzielono funkcje premiera rządu krajowego i przewodniczącego CSU i przyznano je mniej znanym politykom lokalnym: Güntherowi Becksteinowi i Erwinowi Huberowi. Osłabiło to znaczenie CSU w rządzie, tym bardziej że przewodniczący obu największych partii (SPD – Kurt Beck, CDU – A. Merkel) łączą funkcje partyjne i państwowe. Oboje umocnili ponadto swoją pozycję we własnych ugrupowaniach. Z kandydowania do Bundestagu w kolejnej kadencji zrezygnował były szef frakcji parlamentarnej CDU/CSU w Bundestagu Friedrich Merz, typowany na następcę obecnej kanclerz. Z kolei K. Beck ograniczył skład kierownictwa SPD, zarazem obsadzając w nim swoich stronników. Efektem tego była dymisja socjaldemokratycznego wicekanclerza i ministra pracy Franza Münteferinga. Oficjalnie podano, że podyktowały ją względy osobiste, nieoficjalnie jednak spekulowano o sprzeciwie Münteferinga wobec forsowania przez K. Becka odejścia od programu reform *Agenda 2010*³.

Przypieszenie procesu polaryzacji partii politycznych nastąpiło za sprawą wyników jedynych w 2007 r. wyborów do samorządów gminnych w Saksonii-Anhalt z 22 kwietnia oraz wyborów do parlamentu krajowego w Bremie z 13 maja. W wyborach w tym mieście-landzie, pomimo zwycięstwa SPD i CDU, partie wielkiej koalicji, współrządzącej do tej pory także tam, poniosły straty na korzyść Zielonych oraz Partii Lewicy⁴. Ta ostatnia, będąca następczynią enerdowskiej partii komunistycznej SED, po raz pierwszy od zjednoczenia Niemiec uzyskała reprezentację

² *Hamburger Programm – Grundsatzprogramm der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands. Beschlossen auf dem Hamburger Bundesparteitag der SPD am 28. Oktober 2007*, <http://www.parteitag.spd.de/servlet/PB/menu/1727812/index.html>.

³ J. Leinemann, *Abschied eines Sisypchos*, „Der Spiegel – Jahreschronik 2007”, s. 226.

⁴ Wyniki wyborów były następujące: SPD – 36,7%; CDU – 25,7%; Zieloni 16,5%; Partia Lewicy 8,4%; FDP 6,0%.

w kraju związkowym byłej RFN. W konsekwencji w Bremie doszło do zerwania koalicji. SPD postanowiła poprzez sojusz z Zielonymi zneutralizować elektorat postkomunistów i ograniczać poparcie dla CDU przez podkreślanie swojego socjalnego profilu. Potrzebę takiego działania pokazały wybory gminne w Saksonii-Anhalt. Chadeacy uzyskali tam najlepszy rezultat i ponad 13% przewagi nad SPD (33,6% wobec 20,2%). Różnica poparcia socjaldemokratów nad lewicą wyniosła zaś zaledwie 1%⁵.

Sukces Partii Lewicy przyczynił się do przyspieszenia jej konsolidacji i radykalizacji. Połączyła się ona 16 czerwca z funkcjonującym na terytorium byłej RFN ugrupowaniem WASG. Przyjęte po fuzji założenia programowe zakładają m.in. likwidację systemu zabezpieczeń społecznych i poparcie dla polityki prowadzonej w Wenezueli⁶.

Wyniki wyborów i zmiany na scenie politycznej przekładały się na pracę rządu A. Merkel. Ten, pomimo konfliktów partyjnych, zdołał przygotować szereg istotnych reform. Zachował także możliwość wypracowania kompromisu w koalicji. Faktem jest jednak, że **ceną za wprowadzanie reform było, nie zawsze skuteczne, balansowanie między reformowaniem a utrwalaniem słabości dotychczasowego systemu gospodarczego RFN.**

Do najważniejszych osiągnięć zaliczyć trzeba przygotowanie i uchwalenie zmian w sposobie finansowania systemu ochrony zdrowia. Po raz pierwszy w historii RFN nałożono obowiązek ubezpieczenia zdrowotnego na wszystkich obywateli. Wydłużono wiek emerytalny do 67 lat. Obniżono podatek dla przedsiębiorców oraz składki na ubezpieczenie od bezrobocia. Ujednolicono system ewidencji podatkowej, do tej pory osobny dla wszystkich landów. Z powodu przegranej przed trybunałami europejskimi zniesiono podatek od zysków kapitałowych, a także ustawodawstwo antykoncentracyjne dotyczące poszczególnych niemieckich spółek⁷.

Pomimo obowiązującego od 1 stycznia 2007 r. podwyższonego, 19-procentowego podatku VAT, znacznych kar nakładanych przez Komisję Europejską (KE) na niemieckie przedsiębiorstwa z powodu praktyk monopolistycznych (np. Siemens – ponad 400 mln euro), nie zawsze udanych i dolegliwych społecznie restrukturyzacji (decyzja o zakończeniu wydobywania węgla kamiennego) Niemcy w 2007 r. osiągnęły stopień rozwoju niespotykany w ostatniej dekadzie. Wzrost gospodarczy wyniósł 2,7% i był najwyższy od 2000 r. Deficyt budżetowy spadł poniżej 0,1%. We wrześniu, po raz pierwszy od zjednoczenia, zanotowano w nim nadwyżkę. Zainicjowany dzięki temu proces redukcji długu wewnętrznego ma pozwolić w 2011 r. na jego całkowitą spłatę. Dlatego przeciwko RFN nie toczy się już żadne postępowanie KE w sprawie naruszania deficytu budżetowego⁸. Bezrobocie z 4 mln na początku roku spadło do 3,4 mln, co jest najlepszym wynikiem od 1994 r.

Koniunktura w ekonomii nie spowodowała jednak zatrzymania negatywnych tendencji w gospodarce. Inflacja (2,2%) była najwyższa od 13 lat. Wzrost docho-

⁵ CDU gewinnt Kommunalwahlen, „Focus” z 23 kwietnia 2007 r.

⁶ Por. Zur Gründung der neuen Partei DIE LINKE, <http://www.die-linke.de/index.php?id=879>.

⁷ Chodziło o ustawę ograniczającą prawo głosu akcjonariuszom koncernu Volkswagena.

⁸ Deutschland offiziell kein EU-Defizitsünder mehr, „Die Welt” z 6 maja 2007 r.

dów przedsiębiorstw zamierzały wykorzystać związki zawodowe, stawiając niespotykane dotąd żądania podwyżek płac (od 10 do 30%). Dzięki ich determinacji (trwający 10 miesięcy protest maszynistów przeplatany strajkami) oraz skutecznemu lobbingsowi udało się im zrealizować większość postulatów, m.in. wstrzymanie procesu prywatyzacji kolei. Ustępstwa wobec związkowców, poczynione także pod naciskiem SPD i polegające na wprowadzeniu płacy minimalnej w branżach objętych od 2008 r. wolną konkurencją (poczta), spowodowały, pomimo fali bankructw i masowych zwolnień, radykalizację postulatów. Dotyczyły one rozszerzenia obowiązywania płacy minimalnej także na inne zawody.

Niezupełnie udane okazało się obniżanie kosztów pracy. Redukcja jednych składek ubezpieczeniowych spowodowała automatyczne podniesienie innych. Nie jest to koniec wzrostu świadczeń, w 2008 r. bowiem planuje się przeprowadzenie rozbudowy sieci przedszkoli i żłobków i stworzenie w nich dodatkowych 700 tys. miejsc. Uchwalone reformy (zdrowia, wydłużenie wieku emerytalnego) mają długie okresy przejściowe, co nie przyczyni się do wzrostu dochodów państwa i planowanej spłaty długu wewnętrznego. Bezrobocie zaś, mimo notowanego spadku, obniża się tylko na zachodzie kraju, dochodząc do liczby 7,5%. We wschodnich landach utrzymuje się nadal na poziomie powyżej 15%⁹.

Kolejnym obszarem występowania konfliktów były działania rządu w polityce wewnętrznej. Po serii udaremnionych zamachów terrorystycznych w RFN zaostrzono prawo dotyczące migracji, w wyniku tego stowarzyszenia reprezentujące społeczność muzułmańską odmówiły uczestnictwa w państwowym programie integracji cudzoziemców w RFN. Kontrowersje wywołała ustawa nakazująca operatorom przechowywanie przez pół roku danych o połączeniach internetowych i telefonicznych obywateli, jak również wypowiedzi ministra spraw wewnętrznych Wolfganga Schäuble o rozważeniu wprowadzenia przepisów zezwalających na selektywne zabijanie terrorystów bądź zniesienia w związku ze zwalczaniem terroryzmu zasady domniemania niewinności¹⁰. **Biorąc pod uwagę zatem planowane w 2008 r. wybory lokalne, zapowiadany przez związki zawodowe wzrost roszczeniowości postulatów oraz pogłębiającą się różnicę między koalicjantami, można założyć, że w obozie rządzącym dojdzie do poważnych konfliktów grożących w skrajnym przypadku rozpadem koalicji.** SPD oraz CDU/CSU nie mogą bowiem prezentować się jednocześnie jako partie rządzące i opozycyjne, gdyż na tym zyskają jedynie ugrupowania skrajne, coraz silniejsze nie tylko na obszarze byłej NRD. Ponadto chadecy i socjaldemokraci, jeżeli chcą utrzymać wiarygodny wizerunek, nie będą mogli realizować swojego programu wyłącznie metodą zawierania kompromisów z partnerem. Reformy ekonomiczne CDU/CSU będą stały bowiem w coraz większej sprzeczności z postulatami socjalnymi SPD. Przebieg kampanii wyborczej oraz wyniki wyborów w Dolnej Saksonii i Hesji z 28 stycznia 2008 r. potwierdzają tę tezę.

⁹ Bundesagentur für Arbeit, *Die Entwicklung des Arbeitsmarktes im Dezember und im Jahr 2007*, Presse Info 001 z 3 stycznia 2008 r., http://www.arbeitsagentur.de/nn_27030/zentraler-Content/Pressemeldungen/2008/Presse-08-001.html.

¹⁰ Por. H. Prantl, *Beim Abschluss gilt das Kriegsrecht. Der Innenminister will die Tötung von Passagieren bei drohenden Terroranschlägen mit Flugzeugen erlauben*, „Süddeutsche Zeitung” z 1 stycznia 2007 r.

POLITYKA ZAGRANICZNA – GLOBALNE (?) OCIEPLENIE

Międzynarodowa aktywność RFN nie była przedmiotem kontrowersji i sporów pomiędzy koalicjantami w stopniu znanym z polityki wewnętrznej. Problem o znaczeniu podstawowym – sprzeciw wobec użycia sił zbrojnych w misjach zagranicznych – pozostaje znany od lat i dotyczy tylko jednej reprezentowanej w parlamencie siły politycznej – SPD. Od lat niezmienny pozostaje także cel tego sprzeciwu – uzyskanie poparcia pacyfistycznie zorientowanego elektoratu, szczególnie wobec coraz lepszych wyników wyborczych pacyfistycznych ugrupowań skrajnych, takich jak Partia Lewicy. Nie jest to zatem element nieważny dla polityki wewnętrznej, ale nie ma on takiego znaczenia dla koalicjantów, jak np. dyskusja o roli państwa w gospodarce. Co więcej, wydawało się, że w 2007 r. polityka zagraniczna łączy SPD i CDU/CSU. Kumulacja niemieckich prezydencji – w UE oraz grupie najbogatszych państw świata G-8 – dawała szansę na uzyskanie wymiernych sukcesów. Sukcesy te były dyskutowane przez każdą partię, co utrwalało tylko sojusz chadeków i socjaldemokratów. Symbolicznym wyrazem jedności w korzystaniu z dobrodziejstwa prowadzenia polityki zagranicznej było poparcie, którego A. Merkel udzielała ministrowi spraw zagranicznych z SPD, Frankowi-Walterowi Steinmeierowi, w trakcie prowadzonego przeciwko niemu dochodzenia w Bundestagu. Był on posądzony o odmowę pomocy obywatelom RFN podejrzany o terroryzm i przetrzymywanym w amerykańskiej bazie w Guantanamo¹¹. Konfliktów nie wywołały także kontrowersyjne wypowiedzi K. Becka, który zarzucał bądź co bądź własnemu rządowi prowadzenie antyrosyjskiej polityki oraz sugerował zaproszenie przedstawicieli talibów do Berlina na rozmowy w sprawie przyszłości Afganistanu¹².

Nie uległ przewartościowaniu nadrzędny cel polityki zagranicznej RFN: utrwalenie i rozbudowa znaczenia Niemiec w Europie i na świecie jako średniego mocarstwa, które swoje wpływy i pozycję, także gospodarczą, zawdzięcza pośredniczeniu między państwami Wschodu i Zachodu. **Niemcy nie zrezygnowały z determinacji w forsowaniu własnych celów. Więcej niż do tej pory uwagi poświęcały na uelastycznienie stanowiska i szybsze reagowanie na zmiany w polityce światowej, co jednak nie zawsze przekładało się na inne niż propagandowe sukcesy.** Znamiennym przykładem takiej postawy stała się ich ofensywa dyplomatyczna w sprawie ochrony klimatu.

W programie niemieckiej prezydencji UE ekologia znalazła się na jednym z ostatnich miejsc. Ważniejsze były od niej kwestia przyszłości Traktatu ustanawiającego konstytucję dla Europy (TUK), polityka energetyczna oraz rozwój europejskiego systemu gospodarczego i socjalnego¹³. Niemcy były świadome trudności w osiągnięciu sukcesu w jednej z powyższych spraw, a w szczególności TUK, co zmusiło je do poszukiwania innej dziedziny. Wykorzystały raport światowej rady

¹¹ *German foreign minister defends himself over handling of ex-Guantanamo inmate*, „International Herald Tribune” z 23 stycznia 2007 r.

¹² *Kein Dissens in der Regierung über Afghanistan*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung” z 3 kwietnia 2007 r.

¹³ Bundesregierung, „Europa gelingt gemeinsam”. *Präsidentenschaftsprogramm 1. Januar – 30. Juni 2007*, Berlin 2007, s. 4 i n.

ds. klimatu ONZ z 2 lutego 2007 r. przewidujący, że XXI wiek będzie czasem gwałtownego ocieplenia klimatu na Ziemi. Tezy raportu nie były niczym nowym. Stały się jednak pretekstem do nagłego i nieplanowanego rozpoczęcia przez RFN kampanii na rzecz ochrony środowiska. Niemcy zaczęły domagać się powołania wyspecjalizowanej agendy ONZ do spraw walki z globalnym ociepleniem i podjęcia na forum Zgromadzenia Ogólnego ONZ debaty na ten temat. Ta postawa opłaciła się – członkowie UE i G-8 zobowiązali się ograniczyć emisję dwutlenku węgla (CO₂) odpowiednio o 20% i 50%. Podczas „szczytu” przywódców UE i ASEM uznano także, że istnieje potrzeba zawarcia nowej umowy o redukcji gazów cieplarnianych, która zastąpi tracący w 2012 r. ważność Protokół z Kioto.

Było oczywiste, że działania RFN w sferze ochrony środowiska nie wynikały z nagłego przyływu altruistycznej troski o ekologię. Aktywność w ramach ONZ była elementem strategii mającej dopomóc Niemcom w uzyskaniu praw stałego członka Rady Bezpieczeństwa. Ponadto **zabiegom o ograniczenie emisji gazów cieplarnianych towarzyszyły kroki mające zminimalizować koszty, jakie ponosi gospodarka, by chronić środowisko. Oznaczało to *de facto* negację oficjalnie proekologicznego kursu RFN.** Terminy przygotowania dokumentu zastępującego Protokół z Kioto oraz realizacji podjętych już zobowiązań w zakresie ochrony środowiska są odległe, w G-8 datą graniczną jest dopiero 2050 r. Większość krajów rozwijających się odrzuciła propozycję przyjęcia zobowiązań, które podjęła RFN. Konferencja na Bali z grudnia 2007 r. przyniosła tylko zapewnienie o zawarciu wiążącego porozumienia, nie ustalono żadnych konkretnych postanowień. Wszystkie kraje G-8 zadeklarowały jedynie wsparcie dla systemu handlu emisją zanieczyszczeń¹⁴. Plany włączenia ONZ do walki z ociepleniem klimatu i wprowadzenia pułapów produkcji energii ze źródeł odnawialnych przyczyniły się do bojkotu prac nad ochroną klimatu w ONZ. Zastosowała go grupa 77 najbardziej rozwijających się państw obawiających się narzucenia rozwiązań przez państwa wysoko uprzemysłowione¹⁵. Same Niemcy w imieniu UE odmówiły podpisania dokumentu komisji ds. rozwoju ONZ z powodu, ich zdaniem, niewystarczających zapisów. Tymczasem podjęte przez RFN zobowiązania albo nie dotyczyły krajów w największym stopniu zanieczyszczających środowisko CO₂ (USA, Chiny), albo zostały przez nie zbojkotowane. Problem ekologii zasadniczo nie wpłynął na zmianę relacji między RFN a tymi państwami, ponieważ były one najważniejszymi partnerami handlowymi Niemiec, przedstawiono im jedynie werbalnie postulaty¹⁶.

Niekonsekwencja w działaniach uwidaczniała się nie tylko w polityce globalnej. Najważniejszym punktem amerykańsko-europejskich negocjacji w czasie prezydentury RFN było dopuszczenie na amerykański rynek niemieckich wersji silników Diesla, które są daleko bardziej szkodliwe dla środowiska niż te napędzane benzyną. Najgłośniejszy sprzeciw wobec przedstawionych przez KE planów wprowadzenia jednolitych norm emisji spalin dla nowych samochodów zgłaszał, obok A. Merkel,

¹⁴ A. Gradziuk, *Szczyt G8 w Heiligendamm*, „Biuletyn PISM” z 12 czerwca 2007 r.

¹⁵ EU: *Klimawandel gefährdet den Weltfrieden*, „Süddeutsche Zeitung” z 17 kwietnia 2007 r.

¹⁶ The White House, *Press Briefing by Senior Administration Officials on the U.S.-EU Summit*, 30 kwietnia 2007 r., <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2007/04/20070430-5.html>.

minister ochrony środowiska RFN, wiedząc, że sugerowana ilość spalin i zalecane rodzaje paliwa spowodują ogromne straty w kluczowym dla niemieckiej gospodarki przemyśle motoryzacyjnym¹⁷. Proponowane przedstawienie szczegółów dyrektywy zostało przesunięte na połowę 2008 r., przy czym niemiecki rząd nieoficjalnie zapowiedział blokadę każdej propozycji uderzającej w przemysł RFN. Niemcy nie zrezygnowały także z budowy sieci szkodliwych dla środowiska elektrowni korzystających z węgla brunatnego. **Jedynym sukcesem RFN było zatem wprowadzenie problemów związanych z ekologią do debaty publicznej, nie można bowiem mówić o wymiernych efektach walki z ociepleniem klimatu.**

NIEMIECKA PREZYDENCJA W UE I G-8 – OCZEKIWANIA I RZECZYWISTOŚĆ

Przewodnictwo w UE oraz G-8 oznaczało dla Niemiec uzyskanie nowych instrumentów do realizacji celów polityki zagranicznej. Był to jednak pozorny atut. RFN reprezentowała w trakcie prezydencji interesy wszystkich państw Unii, często sprzeczne, na dodatek nierzadko stojące w opozycji także do jej własnych interesów. Wymuszało to na niej zawieranie kompromisów niekoniecznie zgodnych z początkowymi zamierzeniami.

Plany Niemiec przed objęciem prezydencji były ambitne. Zakładano przyspieszenie reform instytucjonalnych wewnątrz UE z zachowaniem TUK, rozwój wspólnej polityki energetycznej, zagranicznej i bezpieczeństwa oraz poprawę warunków na rzecz konkurencyjności UE w handlu światowym. Ten ostatni aspekt zdominował także cele prezydencji w G-8. Oznaczał bowiem powrót do amerykańsko-europejskich negocjacji w sprawie liberalizacji handlu i zniesienia protekcjonizmu¹⁸. Skala rozbieżności występujących przede wszystkim pomiędzy członkami UE (oczywiście różnice zdań uwidoczniły się także między państwami Unii a USA) spowodowała ograniczenie wcześniejszych planów. Nie oznaczało to jednak, że nie udało się, z punktu widzenia Niemiec, dokonać istotnego postępu w wielu dziedzinach.

Kluczowym zagadnieniem w polityce europejskiej stała się sprawa TUK. Niemcy, dążąc do poszerzenia integracji i zwiększenia wpływu na UE, musiały zrezygnować z obrony traktatu jako całości, tym bardziej że państwa kluczowe dla powodzenia reformy instytucjonalnej i zgłaszające najwięcej zastrzeżeń, tj. Francja, Wielka Brytania i Polska, były gotowe na kompromis za cenę odejścia od formuły TUK na rzecz tzw. traktatu uproszczonego¹⁹. W nowym traktacie pominięto dotychczasową formułę konstytucji i odwołanie do Boga w inwokacji. Zahamowano postęp integracji przez ograniczenie wiążącego charakteru Karty Praw Podstawowych²⁰. Dzięki temu udało się przyjąć dokument określany jako „traktat rewizyjny”, który

¹⁷ Por. A. Rienke, *Berlin will Kooperation mit USA forcieren*, „Handelsblatt” z 2 stycznia 2007 r.; *Abgas-Krieg zwischen Berlin und Brüssel*, „Die Welt” z 1 lutego 2007 r.

¹⁸ M. Overhaus, *Leitmotif of the German presidency and the partners' perspectives*, „Foreign Policy in Dialogue” 2007, nr 8 (21), s. 4.

¹⁹ *EU constitution: what's out and what's in*, „The Telegraph” z 24 kwietnia 2007 r.

²⁰ *Bilanz der deutschen EU-Ratspräsidentschaft. Analyse und Bewertung des Centrums für angewandte Politikforschung*, „CAP-Analyse” 2007 nr 6, s. 9.

ogranicza zakres integracji planowany w TUK, ale i tak pogłębia ją w porównaniu z postanowieniami Traktatu z Nicei.

Niemcy w czasie swojej prezydencji osiągnęły niewątpliwy sukces, doprowadzając do przyjęcia traktatu rewizyjnego. Nie był to jednak koniec walki RFN o zachowanie jak największego wpływu na UE. W trakcie negocjacji nad przyszłością TUK nie cofano się przed groźbami zawarcia kompromisu bez uwzględnienia obecności i stanowiska niektórych członków UE, przede wszystkim Polski²¹. Niemcom nie udało się co prawda uzyskać wydłużenia okresu sprawowania prezydencji do dwóch i pół roku oraz zwiększenia parytetu RFN w systemie głosowania opartego na podwójnej większości. Faktem jest jednak, że system ten, tak korzystny dla Niemiec, nie został odrzucony, jedynie jego wprowadzenie przesunięto na 2017 r. i ograniczono go tzw. mechanizmem z Joaniny pozwalającym na opóźnienie wejścia w życie decyzji podjętych dzięki podwójnej większości.

Walka o wpływy w UE nie oznaczała, że Niemcy powróciły do znanej z czasów rządów Gerharda Schrödera praktyki obrony wyłącznie partykularnych interesów. RFN w trakcie prezydencji lojalnie i czasem wbrew sobie broniła państw członkowskich UE, szczególnie w stosunkach zewnętrznych. Naciski w sprawie zniesienia rosyjskiego embarga na dostawy polskiego mięsa przyczyniły się do cofnięcia sankcji. Niemcy konsekwentnie broniły stanowiska RP, nawet kiedy fiaskiem zakończyły się przygotowania nowej umowy o partnerstwie UE z Rosją, co miało związek z embargiem. Mimo oporów USA w G-8 podjęto rozmowy w sprawie standaryzacji prawa patentowego, ograniczenia działania i kontroli funduszy spekulacyjnych (*hedge funds*). Wznowiono negocjacje w sprawie uregulowań dotyczących handlu światowego (runda z Doha). Niemcy odmówiły także zgody na zniesienie embarga UE na sprzedaż broni do Chin, co w powiązaniu z działaniami A. Merkel, uznawanymi w ChRL za nieprzyjazne (kanclerz przyjmowała dalajlamę), ograniczyło szanse RFN na uzyskanie poparcia Chin w staraniach o stałe miejsce w Radzie Bezpieczeństwa ONZ.

Przejęcie prezydencji w dwóch najważniejszych organizacjach międzynarodowych pozwoliło Niemcom na większą aktywność również na obszarach niebędących dotychczas priorytetem w ich polityce zagranicznej. RFN zaczęła mocniej zaznaczać swoją obecność w Afryce, Azji oraz na Bliskim Wschodzie. Przekazała największe spośród państw UE kwoty na wsparcie odbudowy Libanu (103 mln euro). Jako jedyny kraj G-8 przekroczyła także wyznaczony przez ONZ pułap pomocy dla krajów najbiedniejszych. Problematykę rozwoju Afryki, a w szczególności walkę z AIDS i ubóstwem na tym kontynencie, uczyniono jednym z głównych tematów spotkania przywódców państw G-8 w niemieckim Heiligendamm, 6–8 czerwca 2007 r. W kwestiach szczegółowych postulowano m.in. utworzenie instytucji udzielającej w Afryce specjalnych mikrokredytów oraz zwiększenie transparentności w przekazywaniu pomocy finansowej²².

²¹ Por. S. Dębski, *Auctoritas non veritas facit legem?*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny” 2007, nr 3 (37), s. 9.

²² *Wie der Westen Afrika im Stich lässt*, „Der Spiegel” z 25 kwietnia 2007 r.

Tak jak w polityce europejskiej, działania RFN wobec krajów Afryki i Azji miały ściśle określony cel. Było nim wsparcie utworzenia pomiędzy UE a krajami Bliskiego Wschodu oraz Azji (zgrupowanymi w ASEM) strefy wolnego handlu, niezwykle ważnej z uwagi na dokonane tam niemieckie inwestycje. Zaangażowanie w sprawy Afryki rozumiano jako przeciwwagę dla zacieśniającej się współpracy Rosji z krajami regionu, w tym z Algierią, kluczową dla bezpieczeństwa energetycznego UE. Nie oznaczało ono ustępstw w kluczowym dla Afryki problemie imigracji i ułatwień w handlu. RFN blokowała wszystkie propozycje liberalizacji tychże kwestii składane przez KE. Jedynym ustępstwem ze strony Niemiec w tej sprawie była zgoda na budowę sił szybkiego reagowania w ramach europejskiej agencji ochrony granic Frontex, które miały zapobiegać próbom nielegalnego przekroczenia granicy terytorium UE z krajów Morza Śródziemnego. Niemiecka pomoc humanitarna dla Afryki była zaś tylko o 0,9% wyższa od limitu ONZ²³.

Uprawiane przez RFN łączenie interesów państw członkowskich UE z nie zawsze zgodnym z nimi interesem własnym, czyli Niemiec jako samodzielnego aktora w stosunkach międzynarodowych, było najbardziej widoczne w polityce wewnętrznej Unii. Pomimo sprawowania prezydencji RFN nie zrezygnowała z odmowy poparcia dla aspiracji Turcji i Ukrainy do członkostwa w UE. Równie sceptycznie odniosła się do francuskiej inicjatywy utworzenia Unii Śródziemnomorskiej, rozwiązania, które miało być alternatywą dla przyjęcia do UE państw Maghrebu, motywując to potencjalną koniecznością zaoferowania takiego samego rozwiązania Ukrainie i Turcji²⁴. Równocześnie jednak, w celu wzmocnienia bezpieczeństwa energetycznego, Niemcy zdecydowały o zwiększeniu pomocy dla krajów Azji Środkowej, istotnych z uwagi na dywersyfikację dostaw surowców energetycznych do UE. Nie miało znaczenia to, że stawiano im większe niż Turcji zarzuty łamania praw człowieka (np. wobec Kazachstanu). Co więcej, RFN nie sprzeciwiła się budzącemu kontrowersje objęciu przez Kazachstan przewodnictwa OBWE w 2010 r.

Podobna dwuznaczność występowała w sprawie niezależności Europejskiego Banku Centralnego. RFN odrzucała propozycje jej ograniczania, zgłaszane przede wszystkim przez Francję. Żądała także, by Francja przestrzegała obowiązujących w UE reguł dyscypliny budżetowej, pomimo że rząd RFN sam je do 2005 r. łamał.

Polityka gospodarcza Niemiec była mniej dwuznaczna. RFN blokowała wszelkie propozycje KE, które zagrażały jej interesom gospodarczym. Były to pomysły dekartelizacji rynku produkcji i przesyłu energii, wprowadzenia jednolitego europejskiego nadzoru nad rynkami kapitałowymi oraz finansowania niezależnego od USA systemu nawigacji satelitarnej GALILEO. Niemcy przyczyniły się także do przeniesienia na 2012 rok, obowiązującego już od 2008 r. w ich kraju, uwolnienia rynku usług pocztowych wewnątrz UE. Kiedy jednak propozycje dotyczyły poprawy bezpieczeństwa RFN, tak jak projekty wzmocnienia współpracy resortów spraw wewnętrznych w zwalczaniu nielegalnej imigracji i stworzenia centralnej bazy danych biometrycznych o cudzoziemcach spoza UE, Republika Federalna była „za”.

²³ *Development aid from OECD countries fell 5.1% in 2006*, http://www.oecd.org/document/17/0,2340,en_2649_37413_38341265_1_1_1_37413,00.html.

²⁴ *Wir wollen kein zweites Europa schaffen*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung” z 7 grudnia 2007 r.

Podsumowując politykę europejską Niemiec w ostatnim roku, można z przekonaniem stwierdzić, że był to rok przełomowy. **Niezależnie od sukcesów w trosce o interesy narodowe Niemcy musiały pogodzić się z faktem, że niemożliwe jest stworzenie z UE superpaństwa.** Co więcej, równowaga pomiędzy interesem narodowym, czyli kosztami państwa socjalnego, a wspólnotowym, czyli pomocą biedniejszym krajom Unii, będzie dla RFN coraz bardziej kosztowna, zwłaszcza że w najbliższym czasie nie ma szans na przyjęcie do UE państw zamożnych. **Nie jest też jasne, w jakim stopniu Niemcy zechcą dalej partycypować w pomocy dla biedniejszych regionów UE bez adekwatnych dla siebie korzyści politycznych. Może to w dłuższej perspektywie spowodować powrót do koncepcji „Europy dwóch prędkości” i zaprzepaszczenia dotychczasowych osiągnięć procesu integracji.**

STOSUNKI TRANSATLANTYCKIE – BEZ WYRAZU

O tym, jak słabym i w rzeczywistości mało istotnym aktorem w polityce globalnej jest UE i jak bardzo ogranicza ona samodzielność Niemiec, te ostatnie mogły się przekonać, przejmując odpowiedzialność prezydencji UE za kształtowanie stosunków transatlantyckich. W żadnym z najważniejszych problemów – potencjału atomowego Iranu, przyszłości Palestyny i Kosowa – Niemcy i UE nie były w stanie doprowadzić do kompromisu. Ograniczyły się do przygotowywania licznych nieznaczających spotkań, przez co stały się jedynie „adresatem” petycji o zwiększenie pomocy finansowej. Propozycje RFN w sprawie Kosowa sprowadzały się do pogodzenia z *de facto* uznaną niepodległością tej prowincji oraz prezentacji uregulowania jej statusu znanego z czasów zimnej wojny. Proponowano wykorzystać w tym celu układ między NRD a RFN z 1972 r., co musiało zostać i zostało odrzucone przez Serbię. Inicjatywa powrotu do rozmów tzw. kwartetu, czyli UE, USA, ONZ i Rosji, mającego wznowić negocjacje w sprawie pokoju w Palestynie, choć nośna propagandowo, przez cały rok przyniosła mniej efektów niż zorganizowana w listopadzie 2007 r. przez USA konferencja pokojowa w Annapolis, w trakcie której dokonano się rzeczywisty, choć nieprzesądający o sukcesie przełom. Pomimo starań RFN nie udało się bardziej zaangażować Syrii w bliskowschodni proces pokojowy²⁵.

O ile intencje mediatorów w sprawie Palestyny i Kosowa wydawały się jasne, o tyle w sprawie irańskiego programu atomowego były one nieprzejrzyste. Prowadząca z Iranem negocjacje tzw. Trojka (Francja, Wielka Brytania i Niemcy) co prawda sprzeciwiała się przedstawionym przez USA planom interwencji wojskowej w tym kraju, jednak nie osiągnęła kompromisu co do skali, zakresu i tempa wprowadzania sankcji. Nie mogło to dziwić, skoro po nałożeniu skutecznego embarga handlowego RFN traciłaby około miliarda euro rocznie i skomplikowałyby się jej stosunki z Rosją. Negocjacje z Iranem nie przyniosły żadnych efektów, a w związku z tym propozycje Niemiec, mające przyczynić się do rozwiązania konfliktu, m.in.

²⁵ Ch. Wernicke, *Atlantisches Quartett-Spiel*, „Süddeutsche Zeitung” z 5 stycznia 2007 r.

plan wprowadzenia międzynarodowej kontroli nad wzbogacaniem uranu, nie spotkały się z zainteresowaniem²⁶.

Kwintesencją braku skuteczności w prowadzeniu spójnej polityki transatlantyckiej stało się odrzucenie w trakcie prac nad traktatem rewizyjnym znanej z TUK koncepcji powołania ministra spraw zagranicznych Unii oraz reakcja na kryzys w Sudanie. Niemcy wnioskowały, by UE wprowadziła jednostronne sankcje wobec tego kraju, nie zyskało to jednak akceptacji, dlatego niemiecka obecność wojskowa w tym regionie była symboliczna (75 żołnierzy) i nie dotyczyła centralnego obszaru konfliktu – Darfuru. Trzeba też wspomnieć, że RFN odmówiła wysłania sił zbrojnych do Czadu i pomocy Francji w prowadzonej tam misji pokojowej. Warto także odnotować spór dotyczący planów budowy w Polsce i Czechach elementów amerykańskiego systemu obrony przeciwrakietowej. RFN domagała się włączenia systemu do struktur NATO i krytykowała brak konsultacji tej inicjatywy z Rosją. Niezadowolone przedstawiciele władz RFN ograniczyło się jednak tylko do werbalnych wypowiedzi²⁷ i nie wpłynęło na wywiązywanie się przez Niemcy z obowiązków sojuszniczych wobec NATO. Parlament przedłużył zgodę na udział Bundeswehry we wszystkich operacjach, w tym najbardziej kontrowersyjnych – w Afganistanie i Libanie. Z uwagi na niestabilną sytuację w Kosowie wzmocniono kontyngent w Bośni. Pomimo protestów części deputowanych SPD oddelegowano do Afganistanu zespół samolotów rozpoznawczych *Tornado*. Wzmocniono także zaangażowanie finansowe w odbudowę Iraku.

Niewielkie sukcesy w stosunkach transatlantyckich i polityce bezpieczeństwa UE Niemcy jako partner NATO rekompensowały stabilną postawą i przewidywalnością. Ta postawa może jednak się zmienić, jeśli w RFN dojdzie do zmiany układu sił politycznych. Prawdopodobne jest coraz silniejsze akcentowanie przez SPD pacyfizmu w kampanii wyborczej w 2008 r. Trzeba zaznaczyć, że ponad jedna trzecia posłów tej partii głosowała przeciw przedłużeniu zagranicznych misji Bundeswehry, a parlament nie zgodził się na ograniczenie swych prerogatyw w decydowaniu o udziale wojsk w operacjach poza krajem. Z tego powodu **zagwarantowanie w 2008 r. obecnego udziału RFN w działaniach za granicą, nawet przy niewielkim wzroście znaczenia SPD w układzie sił politycznych, może stać się trudne do osiągnięcia.**

STOSUNKI POLSKO-NIEMIECKIE – PONOWNIE W CIENIU WYBORÓW

Po raz drugi w odstępie niecałych dwóch lat stosunki między Warszawą a Berlinem stały się elementem kampanii wyborczej, tym razem prowadzonej tylko w Polsce. Choć po wyborach w Polsce nastąpiła zmiana w stosunkach obu państw, nie można jednak nazwać jej fundamentalną.

²⁶ *Germany Proposes IAEA-Run Uranium Enrichment Facility*, „Deutsche Welle”, audycja z 2 maja 2007 r., <http://www.dw-world.de/dw/article/0,2144,2464730,00.html>.

²⁷ Ł. Adamski, *Niemiecka debata o systemie obrony przeciwrakietowej*, „Biuletyn PISM”, nr 17 (431) z 3 kwietnia 2007 r.

Bez wątplenia poprawił się klimat wzajemnych relacji. Nie jest przesadą stwierdzenie, że do wyborów w 2007 r. był on zły, gorszego nie notowano od czasu zmian ustrojowych w Polsce w 1989 r. Politycy i publicyści, prowadząc niezwykle emocjonalny i nieoparty na racjonalnych argumentach dyskurs publiczny, prześcigali się w oskarżeniach. W RFN dotyczyły one przede wszystkim blokowania przez Polskę procesu reform instytucjonalnych w UE. Partie koalicyjne rządu Jarosława Kaczyńskiego przyrównywano do neofaszystowskiej skrajnej prawicy. Posądzano również RP o odmowę zwrotu rzekomo zrabowanych przez nią niemieckich dóbr kultury²⁸. W Polsce zarzucano RFN prowadzenie wobec Europy Wschodniej polityki postkolonialnej, relatywizację historii, a także przymusową asymilację osób polskiego pochodzenia²⁹. W rozwiązywaniu problemów we wzajemnych stosunkach debata publiczna nie miała jednak większego znaczenia, szczególnie w tych dziedzinach, w których oba państwa dysponowały komplementarnymi instrumentami wpływu.

Bilateralne konsultacje w sprawie przyszłości TUK były niezwykle trudne i niepozbawione kontrowersyjnych posunięć RFN wobec Polski, takich jak groźba zawarcia porozumienia przez RFN z pozostałymi członkami Unii z pominięciem RP w trakcie obrad Rady Europejskiej w czerwcu 2007 r. Faktem jest jednak, że była to wyłącznie taktyka negocjacyjna, a posiedzenie tej rady zakończyło się powodzeniem. Stało się tak również dlatego, że skorzystanie przez Polskę z prawa weta mogłoby mieć dla RFN poważne konsekwencje. Jednakże w pozostałych dziedzinach, w których występują kwestie sporne, takich jak budowa gazociągu północnego, status dóbr kultury przemieszczonych w trakcie II wojny światowej, pozycja mniejszości polskiej w Niemczech oraz rozumiana szeroko polityka historyczna, Polska nie posiada skutecznych instrumentów wpływu na Niemcy. W związku z tym na generalnie nieprzychylnie RFN wypowiedzi przedstawicieli rządu RP³⁰ odpowiedzią było najkorzystniejsze dla Niemiec niepodejmowanie dialogu w kwestiach spornych. Impas był wskazany, tym bardziej że oczekiwania Polski w kwestii zmiany statusu mniejszości polskiej w Niemczech, polityki historycznej, w tym działań Związku Wypędzonych, czy też roszczeń odszkodowawczych były sprzeczne z polityką RFN. Z obawy przed roszczeniami wspólnoty muzułmańskiej, które mogłyby okazać się niebezpieczne dla stabilności wewnętrznej państwa, Niemcy nie zgodzą się na żadne rozwiązanie korzystne dla Polonii. Podobnie jest z roszczeniami finansowymi, odrzucanymi konsekwentnie w 2007 r. nawet za cenę konfliktów z USA czy z Izraelem³¹. W 2007 r. nikłe były szanse na przełom w polityce historycznej z uwagi na znaczenie głosów wypędzonych w RFN, a więc klienteli CDU/CSU w kontekście wyborów lokalnych w 2008 r. Aby zrekomensować brak instrumentów nacisku, Polska powinna była przedstawić inne możliwości rozwiązania kwe-

²⁸ R. Müller, *Rückgabe von Beutekunst. Die letzten deutschen Kriegsgefangenen*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung” z 26 lipca 2007 r.

²⁹ Por. M. Muszyński, K. Rak, *Macocha Europy*, „Wprost” z 27 czerwca 2007 r.

³⁰ *Die Antideutsche Karte*, „Handelsblatt” z 27 sierpnia 2007 r.

³¹ Por. *Let'em pay*, „Haaretz” z 15 listopada 2007 r.

stii spornych, tak się jednak nie stało, także z uwagi na znaczenie antyniemieckich haseł w kampanii wyborczej sprawującego władzę PiS.

Zmiana rządów w Polsce przyczyniła się do stonowania emocji w dyskursie publicznym, ale nie oznacza rozwiązania problemów. Niewątpliwie cenne są ponowne poszukiwanie dialogu i proponowanie konkretnych rozwiązań, takich jak pomysł muzeum II wojny światowej w Gdańsku czy też projekt alternatywnego dla gazociągu północnego rurociągu „Amber”³². Nie bez znaczenia było także włączenie w kształtowanie polityki wobec Niemiec osoby o niepodważalnym autorytecie – Władysława Bartoszewskiego. I choć **nie należy spodziewać się szybkiego przełomu**, nie powinno to zniechęcać przedstawicieli RP do konsekwentnego prowadzenia negocjacji, tym bardziej że RFN wykazała, iż jest w stanie pójść na kompromis. Takim przykładem była gotowość terminowego wprowadzenia zasad ruchu granicznego z wejściem Polski w grudniu 2007 r. do strefy Schengen. Wolfgang Schäuble zdecydował o tym mimo oporów koalicyjnej SPD oraz protestów związków zawodowych.

³² C. Gmyz, P. Jędruszczczyk, *Warszawa–Berlin: zbliżenie, ale bez przełomu*, „Rzeczpospolita” z 12 grudnia 2007 r.