

VIII. NIEMCY: POLITYKA NA MIARĘ MOŻLIWOŚCI

Rok 2008 był jednym z najbardziej istotnych dla rozwoju Niemiec po 1989 r. Pozornie niewiele argumentów przemawia za tak zdecydowaną konstatacją. Partie koalicji rządowej, tak jak w latach ubiegłych, współpracowały stosunkowo zgodnie. Stabilna większość w parlamencie umożliwiła im prowadzenie spójnej polityki gospodarczej oraz podjęcie reform socjalnych, również tych najtrudniejszych, takich jak zmiana systemu finansowania ochrony zdrowia. Dyscyplina budżetowa, korzyści płynące z koniunktury gospodarczej 2007 r. oraz trafne określenie momentu załamania się międzynarodowych rynków finansowych, dokonane na początku 2008 r., pozwoliły na maksymalne ograniczenie skutków globalnego kryzysu gospodarczego z drugiej połowy tego roku. Ważnym instrumentem ochrony niemieckiej gospodarki w czasie kryzysu była konsekwencja w realizacji celów polityki zagranicznej RFN. Od lat najważniejszym wyznacznikiem tej polityki jest równowaga pomiędzy sojuszniczą lojalnością w stosunku do UE i NATO a swobodną interpretacją wynikających z tego członkostwa obowiązków. Podstawą wszelkich działań RFN w polityce międzynarodowej był i jest bowiem prymat ochrony jej interesów ekonomicznych nad zobowiązaniami wobec innych państw czy organizacji.

Rok 2008 był dla Niemiec także czasem gwałtownych i, jak się wydaje, nieodwracalnych przeobrażeń. Rozpoczęty w 2007 r. proces polaryzacji partii politycznych przybrał znacznie na sile. **Wszystko wskazuje na to, że po wyborach w 2009 r. z tego właśnie powodu nie będzie możliwa kontynuacja istniejącej teraz koalicji.** Spór między jej członkami toczył się nie tylko o skalę aktywności państwa w sferze socjalnej. W 2008 r. przybierał on co prawda gwałtowną formę z uwagi na nienotowane od lat protesty społeczne, nie był jednak w rzeczy samej zjawiskiem nowym. Ważniejsza była dyskusja o zasadach mających wyznaczać rozwój Niemiec w przyszłości. Związana ona była, tak jak kwestia redystrybucji dochodów, z miejscem skrajnej lewicy w systemie politycznym RFN oraz stosunkiem państwa do obcokrajowców. Pytano o granice ustępstw rządu w kwestii postulatów socjalnych, ograniczeń represyjnej polityki państwa, a także o celowość ochrony interesów ekonomicznych w polityce zagranicznej kosztem innych zobowiązań.

Niewątpliwie żadne z wydarzeń w polityce RFN w 2008 r. nie spowodowało gwałtownego przesilenia politycznego ani tym bardziej przekroczenia przez rząd granicy wyznaczanej przez populizm ekonomiczny lub polityczny. **Zważywszy jednak na skalę niezadowolenia społecznego, problemy wewnętrzne i coraz większy dysonans pomiędzy oczekiwaniami wobec Niemiec w polityce między-**

narodowej a ich własnymi celami i możliwościami, nowy rząd RFN po wyborach parlamentarnych w 2009 r., który utworzy najprawdopodobniej koalicja trzech partii, będzie musiał udzielić odpowiedzi na pytanie, jakim państwem zamierzają być Niemcy. W 2008 r. odpowiedź na to pytanie nie była konieczna. Stało się jednak jasne, że nie będzie można zwlekać z jej udzieleniem.

POLITYKA WEWNĘTRZNA – PRZETASOWANIA PRZED- I POWYBORCZE

Wybory do zdominowanych przez chadecję parlamentów w czterech krajach związkowych: Hesji, Dolnej Saksonii, Hamburgu oraz Bawarii, były przyczyną wspomnianej już, gwałtownej polaryzacji partii politycznych. Ewentualne zmiany koalicji w tych landach mogły wpłynąć na osłabienie pozycji CDU w parlamencie federalnym; chodziło zarówno o prace legislacyjne, jak i o reelekcję w 2009 r. nominowanego przez Zgromadzenie Federalne prezydenta RFN. Dla SPD wybory lokalne oznaczały konieczność walki o elektorat ewoluującej w stronę politycznego ekstremum partii lewicy. Wybory w Bawarii dla CSU były zaś testem wiarygodności nowego, wybranego na początku 2007 r. kierownictwa.

Kampania wyborcza utrwaliła podziały pomiędzy partiami koalicji. Z jednej strony różnice pomiędzy CDU a SPD nie były zaskoczeniem. Chadecja koncentrowała się na potrzebie zwiększenia represyjnej funkcji państwa. SPD akcentowała natomiast konieczność rozwinięcia jego aktywności w sferze socjalnej. Z drugiej jednak strony po raz pierwszy od 1989 r. w kampanii do lokalnych wyborów sięgano po wyjątkowo populistyczne hasła i wzbudzano skrajne emocje, także na poziomie ogólnokrajowym. Przypomnieć trzeba w tym miejscu wypowiedzi polityków CDU/CSU, że cudzoziemcy byli główną przyczyną pogarszającego się stanu bezpieczeństwa w RFN, i składane jednocześnie propozycje np. wprowadzenia dla przestępców cudzoziemców „obozów reedukacyjnych”. Wywołało to falę oburzenia i zarzuty celowego rozbudzania ksenofobii. Socjaldemokraci z kolei, a szczególnie przewodniczący partii Kurt Beck, nie unikali składania obietnic niemożliwych do spełnienia z punktu widzenia stabilności ekonomicznej państwa. Głównym hasłem wyborczym SPD było wprowadzenie płacy minimalnej dla wszystkich grup zawodowych. Pomimo deklarowanej wcześniej odmowy współpracy z partią lewicy na poziomie landów, SPD nie zrezygnowała jednoznacznie z możliwej kooperacji z tym ugrupowaniem. Tego stanowiska nie zmieniały nawet skrajne wypowiedzi jej deputowanych podważających podstawy demokratycznego porządku prawnego RFN. Relatywizowali oni np. zbrodnie byłej policji politycznej NRD i wskazywali na celowość odtworzenia tego typu instytucji¹.

Wyniki wyborów odzwierciedlały stopień emocji dostrzegalnych w kampanii wyborczej. Pomimo agresywnej retoryki CSU poniosła jedną z najbardziej spektakularnych porażek w historii. Partia utrzymała władzę w Bawarii, ale po raz pierwszy od 40 lat została pozbawiona absolutnej większości i zmuszona do utworzenia

¹ B. Hengst, *Linken-Abgeordnete hat Sehnsucht nach der Stasi*, „Der Spiegel” z 14 lutego 2008 r.

koalicji wraz z liberalną FDP. CSU uzyskała co prawda 43% poparcia, oznaczało to jednak aż 17% strat. Poparcie dla CDU spadło o 5 punktów, do 12%². Straty nie były jednak na tyle duże, aby nie utrzymać koalicji rządowej z FDP w Dolnej Saksonii. W Hamburgu zawiązano ponadto z partią Zielonych nową koalicję. Przez cały rok CDU kontrolowała także komisaryczny rząd w Hesji. Zachowanie przez chadecję *status quo* stało się możliwe dzięki wsparciu udzielanemu lokalnym politykom przez kanclerz Angelę Merkel. Nie oznaczało to jednak braku rozsad personalnych po wyborach. Premier rządu krajowego Bawarii Günther Beckstein oraz przewodniczący CSU Erwin Huber zostali zmuszeni do ustąpienia. Oba te stanowiska objął Horst Seehofer.

Nie ulega wątpliwości, że liderzy CSU nie byli zdolni do zmiany wizerunku chadecji. Ich kampania wyborcza w 2009 r. będzie zatem opierała się na prezentacji sukcesów kanclerz Angeli Merkel. Warto dodać, że tylko ona spośród przewodniczących najważniejszych partii w Bundestagu w 2008 r. zachowała swoje stanowisko.

Problem z wizerunkiem miała także socjaldemokracja. Pomimo działań zmierzających do wzmocnienia pozycji partii, takich jak współpraca ze związkami zawodowymi, SPD nie zdołała poprawić notowań. Wzrost poparcia w wyborach miejskich się w przedziale od 3 do 7%, a zatem nie tylko nie równoważył strat, ale był też dokładnie taki sam jak ten uzyskany przez partię lewicy. Populistyczny program tej ostatniej, zakładający m.in. podniesienie podatków najlepiej zarabiającym, przyniósł efekty. Była ona po raz pierwszy reprezentowana w parlamentach krajów związkowych, do których wybory odbyły się w 2008 r. Przeciętne poparcie wynosiło od 6 do 7%. Jedyne w Bawarii do wejścia do parlamentu zabrakło jej 0,7% głosów. Obiektywnie patrząc, należy uznać, że wyniki lewicy nie były wysokie. Jednak trzeba pamiętać, że w poprzednich głosowaniach poparcie dla niej nie przekraczało granicy błędu statystycznego. Ponadto to właśnie ona miała decydować o przyszłości nowego rządu w Hesji. SPD zdecydowała się tam na utworzenie mniejszościowego rządu koalicyjnego z partią Zielonych, tolerowanego przez partię lewicy. Rozpoczęły się trwające dziesięć miesięcy negocjacje. Co prawda w październiku 2008 r. podpisano umowę koalicyjną, ale została ona zbojkotowana przez część deputowanych SPD³. W efekcie parlament krajowy został rozwiązany, a nowe wybory przesunięto na 2009 r.

Stosunek do partii lewicy oraz wyniki wyborcze tej ostatniej przekładały się na sytuację wewnątrz SPD. Polityka K. Becka, zmierzającego poprzez populistyczną retorykę do odebrania elektoratu partii lewicy i zdyskontowania coraz wyraźniejszej w RFN fali radykalizmu społecznego, nie powiodła się. Nie dość, że nie osiągnął on sukcesu, to naraził się jeszcze na zarzut złamania obietnicy wyborczej. Ponadto postulaty ekonomiczne SPD nie miały poparcia części kierownictwa partii, niechętnego zbyt lewicowemu profilowi socjaldemokracji. W wyniku zakulisowych działań K. Beck został we wrześniu 2008 r. odwołany z funkcji przewodni-

² Wyniki podawane za: www.bundeswahlleiter.de.

³ *Chronologie des Scheiterns von Andrea Ypsilanti*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung” z 3 listopada 2008 r.

czącego. Zastąpił go Franz Müntefering⁴, były wicekanclerz i minister pracy, który odszedł z rządu w 2007 r. właśnie z powodu sprzeciwu K. Becka wobec ograniczającego przywileje socjalne programu reform. Jednocześnie kandydatem SPD na kanclerza w wyborach 2009 r. został minister spraw zagranicznych, Frank-Walter Steinmeier. Wskazuje to na zwycięstwo w SPD orientacji centrowej. **Z uwagi na istniejące poparcie koncepcji K. Becka w samej partii oraz roszady personalne w trakcie obecnej kadencji parlamentarnej – ugrupowanie miało aż trzech przewodniczących – nie jest wykluczone, że w 2009 r. dojdzie w SPD do kolejnej walki o władzę, szczególnie jeśli ta partia nie uzyska wysokiego wyniku w wyborach.**

Kampania wyborcza w zasadzie nie wpłynęła na pracę koalicji parlamentarnej CDU-SPD. Część przyjmowanych wspólnie w parlamencie ustaw, takich jak ta o podwyższeniu dodatków mieszkaniowych, mogła mieć charakter wyborczy. Poza tym jednak obaj koalicjanci dbali o jak najszybsze zawieranie kompromisów w najważniejszych sprawach. Przykładem tego była decyzja wykluczająca obniżenie podatków z uwagi na kryzys finansowy. Nie oznaczało to oczywiście odejścia od prób realizacji własnych pomysłów. CDU przygotowała ustawę o rozszerzeniu prerogatyw policji o prawo do podsłuchu adwokatów i duchownych, a SPD o płacach minimalnych. Projekty te zostały jednak albo odrzucone w parlamencie, albo uchylone przez orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. Ograniczył on zarówno prawo władz do inwigilacji obywateli, jak i stosowanie płac minimalnych. Niezależnie od kampanii wyborczej podejmowano także trudne decyzje, które miały rozwiązać najważniejsze problemy społeczne. Wydano m.in. zgodę na wprowadzenie lekcji religii w państwowych szkołach dla muzułmanów. Nie wpłynęło to jednak na stosunek Niemców do obcokrajowców; **niechęć wobec nich będzie wykorzystywana w kampanii wyborczej w 2009 r., choć nie w takim zakresie jak rok wcześniej.**

Nie edukacja, ale gospodarka była najważniejszym wyzwaniem dla rządu RFN. W 2008 r. przez Niemcy przeszła bezprecedensowa fala strajków. Ich uczestnicy domagali się zablokowania prywatyzacji, wysokich podwyżek (do 14%) i gwarancji zatrudnienia. Stawianie roszczeń ułatwiały skandale związane z inwigilowaniem działaczy związkowych przez pracodawców. Nie bez znaczenia były również kolejne bankructwa, w szczególności banków i koncernów samochodowych dotkniętych kryzysem finansowym, oraz procesy w sprawie oszustw dokonanych przy prywatyzacji. Rząd i pracodawcy byli zmuszeni do ustępstw. Średnie podwyżki wyniosły od 5 do 11%. Były one najwyższe od 14 lat, podobnie jak wysokość inflacji. Wzrosło także bezrobocie. Po raz pierwszy od pięciu lat wystąpiła również recesja. Dwa specjalne gospodarcze pakiety pomocowe⁵ dla sektorów najbardziej dotkniętych kryzysem finansowym, choć niezbędne, kosztowały ponad 500 mld euro. Przesądziło to o rezygnacji z obniżki podatków, podwyższeniu składek ubezpieczeniowych i przesunięciu zbilansowania budżetu z 2011 na 2013 rok. Decyzja **nowego kierownictwa SPD o poparciu ograniczenia wydatków socjalnych i zwią-**

⁴ *Das Elend der SPD*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung” z 10 września 2008 r.

⁵ N. Kothāmaki, *Niemcy wobec kryzysu na światowych rynkach finansowych*, „Biuletyn PISM” z 20 października 2008 r.

zane z nią konflikty wewnątrz partii oraz starcia ze związkami zawodowymi pod koniec 2008 r. pokazały, jak trudne będzie utrzymanie racjonalnej polityki ekonomicznej w kontekście zbliżających się wyborów.

POLITYKA ZAGRANICZNA – ZMIANY KOSMETYCZNE

Politykę międzynarodową RFN w 2008 r. charakteryzowało kilka czynników. Po pierwsze, była ona coraz bardziej uzależniona od polityki wewnętrznej. Uznanie roszczeń społecznych oraz zapewnienie rozwoju gospodarczego kraju leżało w żywotnym interesie partii koalicyjnych. Dlatego też nie zrezygnowano z żadnych działań mogących poprawić sytuację ekonomiczną RFN, nawet za cenę pogorszenia relacji z innymi państwami. **Pomimo osłabienia aktywności Niemiec w kluczowych obszarach zainteresowania ich polityki zagranicznej, takich jak np. stosunki transatlantyczne, nie doszło do zmiany determinantów tej polityki.** RFN starała się utrzymać kluczową pozycję wśród państw UE mających wpływ na rozwój integracji. Jednocześnie dbano o zachowanie ponadprzeciętnego marginesu swobody w kształtowaniu korzystnych dla gospodarki Niemiec stosunków dwustronnych⁶. Przykładem jest tu koncyliacyjna postawa wobec Rosji w trakcie jej konfliktu z Gruzją. Niemcy straciły niewątpliwie instrumenty decydujące o pozycji na arenie międzynarodowej, takie jak przewodnictwo w UE i G-8. Były zmuszone do reorganizacji zaangażowania militarnego w operacjach pokojowych. Częściej niż w latach poprzednich dochodziło także do ujawniania niefortunnych posunięć niemieckich władz mogących pogorszyć ich wizerunek. Warto wspomnieć o wydaleniu z Iranu niemieckich dyplomatów podejrzanych o działania niezgodne z ich statusem i o skandalu związanym z podsłuchiwaniami przez tajne służby RFN rozmów członków afgańskiego rządu⁷.

Mimo że minister spraw zagranicznych stał się rywalem kanclerza w kampanii wyborczej do parlamentu, w 2008 r. doskonale widać było zgodność, z jaką F.-W. Steinmeier i A. Merkel realizowali cele polityki zagranicznej RFN. We współpracy tej rywalizacja międzypartyjna nie była nigdy przeszkodą. Niewątpliwie CDU i SPD różnie zapatrywały się na miejsce problematyki praw człowieka oraz prymat ekonomii w polityce zagranicznej, szczególnie w odniesieniu do Rosji. Dyskusje wywoływało również zaangażowanie Niemiec w operacje militarne za granicą. **Rozbieżności te były jednak szansą dla partii koalicyjnych.** CDU i SPD łączył wspólny cel – ochrona interesów ekonomicznych RFN. Realizując go, koalicjanci przyjęli korzystne dla własnego wizerunku role. I tak A. Merkel akcentowała niezbędną dla uzyskania korzyści w UE, stanowczą postawę wobec Rosji, podkreślając m.in. znaczenie konieczności przestrzegania przez Rosję praw człowieka. Z kolei F.-W. Steinmeier zajmował się rozwiązywaniem konkretnych problemów gospodarczych. Dbął przy tym, aby stosunki gospodarcze nie ulegały pogorszeniu na skutek wypowiedzi A. Merkel. Politycy doskonale uzupełniali się, odgrywając

⁶ B. Brocka-Palacz (red.), *Dokąd zmierzają Niemcy. Reformy polityczne, gospodarcze i społeczne*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2008, s. 29.

⁷ *Schäuble: Wir brauchen einen leistungsstarken BND*, <http://www.tagesschau.de/>.

swoje role. Jeśli zaistniała potrzeba, zamieniali się nimi. Ponadto działania RFN w takich dziedzinach jak przestrzeganie praw człowieka czy ekologia albo ograniczały się do posunięć propagandowych, albo też przeczyły oficjalnemu stanowisku rządu. **Pomimo zbliżającej się kampanii wyborczej do Bundestagu nie wydaje się, że wspomniana postawa ulegnie w 2009 r. zmianie. Partie koalicyjne mogą kontynuować dyskontowanie korzyści z polityki zagranicznej tylko poprzez współpracę.** Problemem może stać się jedynie sprawa udziału w misjach zagranicznych oraz kwestia wiarygodności Niemiec w UE. W 2008 r. Niemcy potrafiły balansować pomiędzy własnym interesem a lojalnością wobec innych państw Unii. **Z uwagi na wybory parlamentarne w 2009 r., w których rozstrzygnie się polityczna przeszłość CDU i SPD, taka polityka może nie być już możliwa.**

Polityka europejska albo utrzymanie *status quo*

Klasycznym przykładem realizacji celów niemieckiej polityki zagranicznej w 2008 r. stała się postawa RFN w UE. Z jednej strony Niemcy zajmowały tam nie zawsze korzystne dla swoich interesów narodowych stanowisko, ponieważ chciały utrwać swój wizerunek jako lojalnego i przewidywalnego partnera. Pomimo protestów społecznych w kraju znoszono kontrole graniczne w związku z rozszerzeniem obowiązywania Układu z Schengen i nie poparto propozycji zaostrzenia prawa dotyczącego imigracji. Domagano się zwiększenia redukcji emisji dwutlenku węgla przez kraje UE, co przyniosłoby korzyści dla środowiska, ale zmniejszyło konkurencyjność własnego przemysłu. Formalnie bez zastrzeżeń przyjęto także, łącznie z gwarancjami partycypacji finansowej RFN, zaproponowane przez Francję rozwiązania mające zminimalizować skutki kryzysu gospodarczego oraz określić nowe zasady funkcjonowania międzynarodowych rynków walutowych⁸. Podobną konsekwencję zachowano w pozostałych najważniejszych dla Niemiec zagadnieniach, tj. traktatowych podstawach integracji oraz stosunkach zewnętrznych UE. Konsekwentnie optowano za procesem ratyfikacji Traktatu Lizbońskiego niezależnie od wyniku referendum w Irlandii. Wywierano nacisk na jej rząd w celu dokonania ratyfikacji⁹. Poparto francuską inicjatywę utworzenia Unii Śródziemnomorskiej. Zgodzono się również na wprowadzenie ograniczeń w relacjach UE z Rosją po jej interwencji w Gruzji. Najbardziej niekorzystne dla RFN były decyzje o obniżeniu unijnych dopłat dla rolników oraz o wstrzymaniu negocjacji UE z Rosją na temat nowego układu o partnerstwie. Równie trudne, choć mniej brzemiennie w skutkach, było uznanie przez Niemcy niezależności Kosowa pomimo sprzeciwu Rosji i Serbii.

Z drugiej strony błędne byłoby jednak stwierdzenie, że RFN zaniechała w 2008 r. ochrony własnych interesów ekonomicznych i politycznych w imię solidarności europejskiej. Niemcy w trakcie konsultacji kształtu przyszłych „ram finansowych” (budżetu) UE domagały się maksymalnego ograniczenia wysokości własnej składki. Nie należy się spodziewać, że w dobie kryzysu finansowego zrezygnują z tego

⁸ *EU steht geschlossen hinter Rettungsplan*, „Handelsblatt” z 16 października 2008 r.

⁹ M. Koczor, *Wyniki spotkania Rady Europejskiej*, „Biuletyn PISM” z 23 czerwca 2008 r.

postulatu. Jednocześnie nie zmarnowały żadnej okazji, żeby odzyskać z UE przekazywane przez siebie pieniądze. Zarzucano nawet RFN świadome defraudowanie unijnych funduszy¹⁰. Równie dwuznaczna stała się postawa Niemiec wobec dyskutowanych wewnątrz UE nowych regulacji rynków finansowych. RFN popierała co prawda nacisk na kraje europejskie nierespektujące np. reguł przejrzystości w operacjach walutowych; tyle że nacisk ten stosowano jedynie wobec państw słabszych – np. Liechtensteinu. Jednocześnie odrzucano projekty wymagające zwiększenia przejrzystości finansów publicznych w samych Niemczech, wprowadzenia jednolitego nadzoru finansowego w UE czy też postulowanej przez Unię konkurencji niemieckiego systemu bankowego tudzież obniżki podatku VAT¹¹. Zaostrzało to toczące się spory między rządem RFN a Komisją Europejską (KE). Dotyczyły one zarówno spraw o znaczeniu strategicznym, jak i związanych z lokalną specyfiką RFN. I tak Niemcy prowadziły własną i nie zawsze konsultowaną z KE politykę dotyczącą dywersyfikacji dostaw surowców energetycznych. W 2008 r. ich rząd po raz kolejny odmówił zmiany niezgodnego z prawem unijnym ustawodawstwa ograniczającego swobodę obrotu akcjami znajdujących się pod kontrolą państwa spółek strategicznych (Volkswagen). Nie zgadzał się także na dekartelizację wewnętrznego rynku przesyłu energii. Paradoksalnie, rząd trwał przy tej decyzji, nawet gdy zainteresowane dekartelizacją niemieckie koncerny bez jego pośrednictwa zawarły kompromis z KE¹². **To pokazywało, jak instrumentalnie traktowano w Niemczech instytucje europejskie.** Ignorowano je, jeżeli godziły w interesy RFN, jednak kiedy jedna z międzynarodowych korporacji (Nokia) postanowiła przenieść produkcję z RFN za granicę, natychmiast wniesiono do KE skargę z żądaniem cofnięcia przyznanych temu koncernowi dotacji¹³.

Klasycznym przykładem instrumentalnego traktowania polityki europejskiej przez Niemcy stała się także, po raz kolejny, ochrona środowiska. Oficjalnie promująca proekologiczną politykę RFN dążyła do takiego ustalenia norm emisji spalin, aby nie zagroziło to rentowności rodzimego przemysłu. Rząd A. Merkel tolerował wątpliwe etycznie zachowania pozostających pod kontrolą państwa koncernów energetycznych, które wykorzystując luki prawne, sprzedawały w Europie prąd z elektrowni atomowych czy węglowych, deklarując, że pochodzi on z ekologicznych źródeł. Przed posiedzeniem Rady Europejskiej w grudniu 2008 r. A. Merkel rozwiązała wszelkie złudzenia co do zamiarów Niemiec. Oświadczyła bowiem, że poprze tylko taką politykę ekologiczną UE, która nie zagrozi miejscom pracy w RFN¹⁴.

Równie stanowczo jak interesów gospodarczych RFN broniła swoich interesów politycznych w UE; chodziło mianowicie o rozszerzenie wspólnoty oraz jej stosunki zewnętrzne. **Niemcy konsekwentnie sprzeciwiały się dalszemu posze-**

¹⁰ *EU mahnt Rechenschaftsberichte zum Strukturfonds an*, „Der Spiegel” z 16 lutego 2008 r.

¹¹ *Brüssel drängt Merkel zu Steuersenkung*, „Süddeutsche Zeitung” z 25 listopada 2008 r.

¹² *Kniefall vor der EU-Kommission*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung” z 29 lutego 2008 r.

¹³ *Fall Nokia: Brüssel verliert die Lust an Subventionen*, „Die Welt” z 20 stycznia 2008 r.

¹⁴ *Die „Klimakanzlerin” kämpft jetzt für die Industrie*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung” z 13 grudnia 2008 r.

rzaniu Unii, w szczególności o państwa basenu Morza Śródziemnego oraz byłego ZSRR. Z tego też względu niechętnie odnosiły się do propozycji rozwoju i zinstytucjonalizowania współpracy z krajami sąsiadującymi z UE od wschodu i południa, takich jak francuska inicjatywa powołania Unii Śródziemnomorskiej czy też polsko-szwedzka propozycja Partnerstwa Wschodniego. Wyraziły jednak zgodę na powołanie tej pierwszej i względnie tolerowały pomysły Polski i Szwecji. Nie świadczyło to o zmianie paradygmatów niemieckiej polityki zagranicznej, ale o chłodnej kalkulacji. RFN wykorzystywała każdą okazję, aby zademonstrować swoją niechęć do powyższych inicjatyw¹⁵. Przystąpienie do projektu oznaczało zaś tylko to, że Niemcy nie zdołały przekonać Francji, Polski i Szwecji do swoich racji, nie pozostało im więc nic innego jak aprobata. Dzięki niej chciano zachować jak największy wpływ na inicjatywy Polski, Szwecji i Francji. RFN nadal będzie, niezależnie od rozwoju Unii Śródziemnomorskiej, prowadzić własną politykę wobec państw Afryki Północnej, tak jak czyniono to w 2008 r. np. wobec Algierii. Nadal także stosunek do europejskich aspiracji państw byłego ZSRR będzie pochodną niemieckich relacji z Rosją. Pozostaje ona dla Niemiec zbyt ważnym partnerem gospodarczym, aby mogły one pozwolić sobie na wspieranie rozszerzenia UE. Dla rozwijania interesów RFN korzystne było nie rozszerzenie UE, lecz powrót do rozmów na temat nowego układu o partnerstwie. Niemcy zabiegały o to konsekwentnie i skutecznie. To one także prowadziły z Rosją dialog polityczny, szczególnie po wyborze nowego prezydenta Rosji, mimo że UE zawiesiła z nią kontakty z powodu interwencji w Gruzji. Postępowanie to spotkało się z krytyką wielu państw członkowskich¹⁶. Dialog ten ograniczył się w zasadzie do werbalnej dezaprobaty wobec rosyjskiej operacji wojskowej na Kaukazie przedstawianej w taki sposób, aby nie zaszkodzić rozwijanej współpracy gospodarczej z Rosją. Prawdą jest jednak i to, że finansowo i logistycznie Niemcy wniosły największy wkład do przygotowania misji obserwacyjnej UE w Gruzji¹⁷.

W perspektywie krótkookresowej europejska polityka Niemiec w 2008 r. w sferze gospodarczej i politycznej odniosła sukces. Niewątpliwie RFN skutecznie chroniła swoje interesy. **Należy jednak przypomnieć, że w UE nie da się prowadzić własnej polityki bez przynajmniej częściowego uwzględnienia postulatów jej pozostałych członków. Dalsze opieranie się Niemiec na formule ograniczonej lojalności sojuszniczej, szczególnie w relacjach z Rosją, może spowodować kolejny kryzys wewnątrz UE.** Takie zagrożenie było już realne, kiedy Litwa blokowała skutecznie w 2008 r. podjęcie rozmów UE z Rosją w sprawie układu o partnerstwie.

¹⁵ *Merkel und Sarkozy verstehen sich wieder*, „Süddeutsche Zeitung” z 12 marca 2008 r.

¹⁶ N. Kothämaki, *Niemcy wobec konfliktu rosyjsko-gruzińskiego*, „Biuletyn PISM” z 18 września 2008 r.

¹⁷ *Deutschland schickt Militärbeobachter nach Georgien*, „Deutsche Welle. Aus der Mitte Europas” z 27 sierpnia 2008 r.

Stosunki transatlantyckie, czyli mocarstwo z nadwagą

Podobnie jak w polityce europejskiej, także w stosunkach transatlantyckich zauważalny był dysonans pomiędzy deklaracjami i posunięciami niemieckiego rządu. W tym przypadku nie był on związany jedynie z ograniczeniami wynikającymi z uczestnictwa RFN w organizacjach ponadnarodowych, takich jak UE. Niemcy dokonały racjonalnej oceny możliwości i priorytetów swojej polityki zagranicznej. Do zapewnienia aktywności w rozwiązywaniu problemów globalnych niezbędne było zagwarantowanie środków finansowych oraz dysponowanie sprawnymi instrumentami wpływu, takimi jak siły zbrojne. Tymczasem rok 2008 wymagał od Niemiec, które aspirowały co prawda nadal do odgrywania znaczącej roli w kształtowaniu polityki światowej, przede wszystkim skierowania uwagi na sprawy regionalne, takie jak ochrona własnej gospodarki oraz przezwyciężenie kryzysu ekonomicznego wewnątrz UE. To tam kierowało się zainteresowanie Niemiec oraz większość przekazywanych środków finansowych. **Konsekwencją tego był spadek aktywności Niemiec w stosunkach transatlantyckich.** RFN nie podejmowała nowych inicjatyw, a jej działania ograniczały się do niezbędnego minimum wyznaczanego albo przez zobowiązania sojusznicze, albo przez niezmiennie paradygmaty polityki zagranicznej, takie jak odrzucanie postulatu rozszerzenia NATO o kraje byłego ZSRR z powodu sprzeciwu Rosji. I tutaj Niemcy stosowały znaną z ich polityki europejskiej zasadę postępowania – prymat ochrony własnych interesów ekonomicznych. Starano się co prawda nie zaniedbywać ważnego dla wizerunku RFN świadczenia „dobrych usług” państwom znajdującym się w sytuacjach kryzysowych, szczególnie na Bliskim Wschodzie. Faktem jest jednak, że pomoc ta nie przyczyniła się do rozwiązania na trwałe żadnego z najważniejszych konfliktów. Ponadto Niemcy odchodziły od stosowania w polityce globalnej podstawowego instrumentu ochrony swoich interesów, tj. świadczenia pomocy finansowej, co ograniczało ich atrakcyjność jako partnera i pośrednika. Rok 2008 pokazał też, że RFN, mimo potencjału gospodarczego, nie była w stanie zapewnić sprawnego funkcjonowania drugiego, obok pomocy materialnej, instrumentu wpływu w polityce światowej, a mianowicie sił zbrojnych.

Niemcy pozornie nadal angażowały się w operacje militarne prowadzone zarówno przez NATO, jak i UE. Bundeswehra obecna była w 2008 r. w misjach w dziesięciu państwach. Pomimo znaczenia pacyfizmu w kampanii wyborczej ugrupowań skrajnych Bundestag, także głosami opozycji, zdecydował o przedłużeniu ich trwania, a nawet zwiększeniu kontyngentu wojskowego w najtrudniejszych operacjach, takich jak ta w Afganistanie¹⁸. Zaangażowanie militarne spowodowało też przekroczenie istotnych barier psychologicznych, zarówno jeśli chodzi o rząd, jak i społeczeństwo RFN. Po pierwsze, Bundeswehra nie ograniczała się już do działań mających na celu utrwalenie pokoju. Od 1 lipca 2008 r. jej jednostki przejęły w Afganistanie zadania sił szybkiego reagowania. Oznaczało to ich użycie w działaniach zbrojnych o charakterze ofensywnym. Po drugie, rząd RFN, z uwagi na coraz częstsze przypadki zamachów na własnych żołnierzach i cywilne placówki

¹⁸ *FDP und Grüne für Verlängerung*, „Focus” z 7 października 2008 r.

w Afganistanie, zaczął prowadzić kampanię uświadamiającą społeczeństwo, że **niemieckie wojsko uczestniczy tam w wojnie, a nie w misji pokojowej**. W jednym z oficjalnych wystąpień minister obrony użył, np. uważanego dotąd za niepoprawne politycznie, słowa „polegli”¹⁹.

Zaangażowanie Bundeswehry w misje zagraniczne coraz częściej ukazywało jej niedostatki. Jednostki liniowe były coraz gorzej wyszkolone i wyposażone, a 40% rekrutów miało nadwagę. Zwiększenia kontyngentu w Afganistanie najbardziej domagali się nie politycy, ale publicznie (sic!) krytykujący cywilnych przełożonych wojskowi oraz odpowiednik związków zawodowych w armii²⁰. Całość niemieckiego kontyngentu zagranicznego we wszystkich misjach wynosiła tylko 6 tys. żołnierzy, podczas gdy do samego Afganistanu Bundestag obiecał wysłać ich 4,5 tys. Konsekwencją tego był brak zaangażowania militarnego RFN względnie obecność symboliczna w tych regionach świata (np. Kongo), w których w 2008 r. niezbędna była natychmiastowa interwencja. Trudność z szybkim podejmowaniem decyzji w sprawie operacji wojskowych wynikała również z kolejnych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. Uznał on, że decyzja rządu z 2003 r. o użyciu niemieckich załóg w samolotach wczesnego rozpoznania AWACS chroniących Turcję przed ewentualnym atakiem ze strony Iraku była niezgodna z konstytucją, ponieważ o tym powinien rozstrzygać parlament. **Utrudni to reakcję Niemiec na dynamiczne zmiany sytuacji w Afganistanie. Coraz większe straty w misjach mogą zaś być wykorzystane przez opozycję jako argument przeciwko rządowi w 2009 r. i tym samym wpłynąć na wynik wyborów.**

Inne dziedziny stosunków transatlantyckich nie były tematem sporów w dyskursie publicznym w RFN. Było to niewątpliwie korzystne dla rządu, gdyż nie mógł tutaj wykazać się znaczącymi osiągnięciami. Po raz kolejny nie udało się przeforsować pomysłu rozszerzenia składu Rady Bezpieczeństwa ONZ o Niemcy. W trakcie obrad grupy najbogatszych państw świata G-8 po raz kolejny okazało się, że nie ma szans na wiążące ustalenia w sprawie ograniczenia emisji gazów cieplarnianych²¹. Nie doprowadzono do przełomu w sprawie zaprzestania przez Iran rozwoju własnego programu nuklearnego. Niemcy opowiadały się konsekwentnie za prowadzeniem dialogu politycznego z Iranem oraz odmawiały, mimo sprzeciwu USA, zastosowania wobec niego sankcji ekonomicznych. Konsekwencją tego była inflacja wizyt i organizowanych przez RFN konferencji międzyrządowych na temat Iranu, które do niczego nie doprowadziły. Co gorsza, spadła wiarygodność Niemiec na arenie międzynarodowej. Choć bowiem oficjalnie deklarowały one przestrzeganie polityki nierozprzestrzeniania broni masowego rażenia, same zostały posądzone o dostarczanie w 2008 r. do Iranu technologii wojskowych²². Podobne kontrowersje wywołał brak niemieckiego weta dla dostaw amerykańskich technologii nuklearnych dla Indii. RFN przewodniczyła w 2008 r. organizacji państw dostarczycie-

¹⁹ *Jung spricht erstmals von „Gefallenen”*, „Stern” z 24 października 2008 r.

²⁰ *Bundeswehrverband wirft Regierung Verschleierung vor*, „Der Spiegel” z 3 września 2008 r.

²¹ *Schwellenländer lehnen konkrete Klimaziele ab*, „Süddeutsche Zeitung” z 9 lipca 2008 r.

²² *Illegale Software für den Iran – bekommt deutsche Firma Ärger mit den US-Behörden?*, „Deutsche Welle. Aus der Mitte Europas” z 8 maja 2008 r.

li takich technologii (*Nuclear Suppliers Group*). Nie zdecydowała się jednak na weto, gdyż groziłoby to osłabieniem szans na inne kontrakty wojskowe w Indiach dla rodzimego przemysłu²³. Jedyne, choć trudnym do zdyskontowania w dyplomacji publicznej sukcesem Niemiec było pośrednictwo ich tajnych służb w wymianie więźniów pomiędzy Palestyną a Izraelem oraz trzecie miejsce RFN na świecie jako eksportera broni.

W związku z wyborami prezydenckimi w USA w 2008 r. do minimum ograniczono kontakty ze Stanami Zjednoczonymi. Jeżeli dochodziło do rozwoju współpracy, to tylko w dziedzinach niebudzących wątpliwości oraz na najniższym szczeblu. Efektem tego było np. porozumienie o wymianie informacji w dziedzinie bezpieczeństwa. Nadal jednak nie przewyżczono najważniejszych różnic natury politycznej. USA zarzucały RFN, że nie zgadza się na postulat rozszerzenia NATO o państwa byłego ZSRR, aby ochronić własne relacje z Rosją²⁴. Niemcy z kolei uznawały za niedopuszczalne groźby użycia siły wobec Iranu. Nie zgadzały się na wzrost zaangażowania militarnego w Afganistanie. Odmówiły również współuczestnictwa w amerykańskim planie przewyżczenia kryzysu finansowego, uznano go za szkodliwy dla RFN. USA zablokowały zaś mimo starań Niemiec rozmowy na forum WTO w sprawie liberalizacji handlu światowego²⁵. Oba państwa miały też zupełnie odmienne poglądy na temat redukcji emisji gazów cieplarnianych.

Władze RFN popierały kampanię prezydencką Partii Demokratycznej w nadziei na zmianę w 2009 r. polityki USA. **Sukces jej kandydata Baracka Obamy nie oznacza jednak ani natychmiastowego przewyżczenia przeszkód, ani potencjalnej poprawy stosunków dwustronnych w perspektywie długookresowej.** W interesie USA nie leży bowiem poparcie UE w sprawie zbyt daleko idącej ich zdaniem regulacji rynków finansowych, ani tym bardziej ograniczenie militarnej obecności w Afganistanie i Iraku bez jednoczesnego zwiększenia udziału europejskich członków NATO w misjach pokojowych. Pierwsze rozbieżności między RFN a USA, które widać było po ogłoszeniu wstępnego programu polityki zagranicznej prezydenta elekta z końca 2008 r.²⁶, wydają się potwierdzać tę tezę.

Stosunki polsko-niemieckie – sympatyczniej, ale czy lepiej?

Przyglądając się recepcji stosunków polsko-niemieckich w mass mediach w 2008 r., można by zaryzykować tezę o fundamentalnej reorientacji polityki niemieckiej nowego rządu RP powołanego po wyborach w 2007 r. Niektórzy komentatorzy określali ją nawet mianem „powrotu do przyszłości”²⁷, sugerując, że w Polsce w czasie rządów koalicji Prawa i Sprawiedliwości nie było możliwe prowadzenie dialogu politycznego. Zamiast niego rozbudzano antyniemieckie względnie anty-

²³ *Nuklearpakt mit Indien spaltet Lieferstaaten*, „Der Tagesspiegel” z 21 sierpnia 2008 r.

²⁴ M. Madej, *Wyniki szczytu NATO w Bukareszcie*, „Biuletyn PISM” z 8 kwietnia 2008 r.

²⁵ *Streit nach Abbruch der Welthandelsgespräche*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung” z 30 lipca 2008 r.

²⁶ *Berlin lehnt mehr Militär-Engagement ab*, „Frankfurter Rundschau” z 6 listopada 2008 r.

²⁷ H. Stüssmuth (red.), *Polen 2008. Kurswechsel mit Donald Tusk*, Düsseldorf University Press, Düsseldorf 2008, s. 49 i n.

polskie nastroje i wykorzystywano je w polityce wewnętrznej obu państw. Wydaje się jednak, że rzeczywistość i stosunki między RP a RFN w 2008 r. były nadal skomplikowane pomimo niewątpliwej poprawy klimatu w dialogu politycznym.

Istotnie, w 2008 r. za sprawą działań gabinetu Donalda Tuska doszło do odtworzenia dynamiki kontaktów „na najwyższym szczeblu”, co było warunkiem *sine qua non* rozwiązywania najważniejszych problemów między obydwojma państwami. Jednak **samo podjęcie rozmów ani ich duża częstotliwość nie oznacza automatycznie przewyżczenia rozbieżności oraz rozwiązania spraw spornych**. Problemy w relacjach polsko-niemieckich mają charakter trwały. Wiązą się one przede wszystkim z dysproporcją potencjałów gospodarczych obu państw, a także z wynikającym z niej odmiennym postrzeganiem ich roli w UE. Problemów tych nie można rozwiązać w czasie jednej kadencji parlamentarnej. Dlatego tak ważne było, że pomimo rozbieżności oba kraje próbowały w 2008 r., co prawda z różnym skutkiem, prowadzić do ich złagodzenia.

W 2008 r. najważniejsza dla stosunków bilateralnych była dokonana przez Polskę zmiana w akcentowaniu rangi spraw związanych z historią obu narodów, szczególnie zaś z historią najnowszą. Ustalenie w marcu 2008 r. koncepcji powołania w Gdańsku Muzeum II Wojny Światowej czy niezgłaszanie przez Polskę zastrzeżeń co do idei powołania w Berlinie stałej wystawy o przymusowych wysiedleniach ludności niemieckiej świadczy o pojawieniu się w polskim postrzeganiu problematyki historycznej dawno niedostrzeganego pragmatyzmu. Niezależnie od wagi problematyki wypędzeń i konieczności walki z dokonywanymi w RFN próbami relatywizacji historii, nie była ona kluczowym zagadnieniem z punktu widzenia interesów RP. Dużo ważniejsze były integracja europejska, poszerzenie NATO/UE o Ukrainę i bezpieczeństwo energetyczne. Pamięć historyczną buduje się poprzez działania oddolne, takie jak wspierana przez rządy w 2008 r. inicjatywa opracowania polsko-niemieckiego podręcznika historii. **Nieustanne pojawianie się historii jako głównego tematu rozmów politycznych stanowiło tak naprawdę utrudnienie dla Polski i korzyść dla RFN**, np. zamiast polityki wobec Rosji głównym tematem w rozmowach dwustronnych było Centrum przeciwko Wypędzeniom. Uporządkowanie spraw związanych z przeszłością było zatem niezbędne do prowadzenia bieżącej polityki, np. związanej z UE. **Rok 2008 stał także pod znakiem porażek tych instytucji, które obawy wynikające z historii wykorzystywały do budowania kapitału politycznego**. I tak rząd RFN nie zgodził się na zasiadanie w radzie nadzorczej wystawy o wypędzeniach kontrowersyjnej przewodniczącej niemieckiego Związku Wypędzonych, Eriki Steinbach. Jednocześnie inna organizacja zrzeszająca wysiedlonych Niemców, tj. Powiernictwo Pruskie, przegrała w październiku 2008 r. przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka wytoczony RP proces, w którym domagała się zwrotu majątków skonfiskowanych w 1945 r.²⁸ **Nie oznacza to oczywiście ani zaprzestania działań E. Steinbach mających doprowadzić do uzyskania przez nią wpływu na wspomnianą wystawę, ani też zahamowania aktywności Powiernictwa Pruskiego bądź jego polskich odpowiedni-**

²⁸ The European Court of Human Rights, Decision as to the admissibility of Application no. 47550/06 by Preussische Treuhand GmbH & Co. KG A. A. against Poland, <http://cmiskp.echr.coe.int>.

ków. Kapitał polityczny, który można zdobyć dzięki rozbudzeniu nacjonalizmów, jest zbyt cenny, aby zaprzestano prób jego pozyskania. Działania w tym względzie będą jednak coraz trudniejsze.

Mimo postępów w kwestiach przewycięzania historii Niemcom i Polsce nadal trudno było wypracować kompromis w sprawach bieżących. Oba państwa, z uwagi na wielkość wpłacanych do UE i pobieranych z niej kwot, dzieliła sprawa ustalenia wysokości przyszłego budżetu Unii. Nie osiągnięto porozumienia w sprawie budowy i trasy gazociągu północnego ani w sprawie popieranego przez Polskę, a odrzuconego przez RFN planu rozszerzenia NATO i UE o Ukrainę²⁹. Niemcy i Polska prezentowały też odmienne stanowiska w kwestii postępowania z Rosją po jej interwencji w Gruzji. Nie mogła zatem dziwić niechęć Niemiec do planów budowy w Polsce elementów amerykańskiego systemu obrony przeciwrakietowej oraz postulowanego przez RP i Szwecję rozwoju współpracy z krajami byłego ZSRR. Faktem pozostaje i to, że oba państwa jako członkowie UE posiadają instrumenty wzajemnego blokowania swoich decyzji. Jeśli w 2009 r. w RFN, pomimo wyborów, nie dojdzie do gwałtownego przesilenia politycznego, to prawdopodobne wydaje się stopniowe, ale bardzo trudne i długotrwałe dochodzenie do kompromisu polsko-niemieckiego w polityce europejskiej. **Niemcy niewątpliwie będą szukały maksymalnej i długotrwałej niezależności w stosunkach np. z Rosją, nawet za cenę czasowego sparaliżowania współpracy w UE.** Jednocześnie muszą też uwzględniać zarówno skuteczne blokowanie ich poczynań przez inne państwa, jak i to, że państwa takie jak Polska zaczną stosować niemiecką metodę postępowania, a więc aktywnego kształtowania, a nie tylko obstrukcji polityki UE, aby równoważyć wpływ Niemiec. Relatywnie szybkie ratyfikowanie w Polsce Traktatu Lizbońskiego, nie licząc problemów związanych z meandrami polityki wewnętrznej RP, wsparcie wraz z Niemcami procesu jego przyjmowania w innych krajach UE oraz spory o limity emisji dwutlenku węgla na posiedzeniu Rady Europejskiej w grudniu 2008 r.³⁰ potwierdzają tę tezę.

²⁹ Steinmeier und Sikorski beruhigen die Gemüter, „Die Welt” z 8 kwietnia 2008 r.

³⁰ Merkel macht Polen Klimapakete schmackhaft, „Der Tagesspiegel” z 9 grudnia 2008 r.