

IX. NIEMCY – DREPTANIE W MIEJSCU

GLÓWNE DYLEMATY WEWNĘTRZNEGO ROZWOJU

Niemcy – państwo w kryzysie

Tego, że największa gospodarka europejska znajduje się w stanie kryzysowym, od dłuższego czasu nikt nie kwestionuje. Tempo wzrostu gospodarczego w 2002 r. wyniosło 0,2% (znacznie poniżej przeciętnej UE), a wstępne oceny dla 2003 r. wykazują 0,6% (0,9% dla całego obszaru UE). Bezrobocie osiągnęło znaczne rozmiary: bez pracy pozostawało 4,35 mln osób, z tego 305 tys. od ponad roku. Chociaż niektóre gałęzie ucierpiały w sposób szczególny (budownictwo), to kryzys strukturalny objął wszystkie dziedziny gospodarki. Zadłużenie budżetu państwa, krajów związkowych oraz gmin znacznie przekroczyło kryteria z Maastricht i wyniosło w 2002 r. 3,6%. Jest to już drugi rok (podobnie przewiduje się w 2003 r.), kiedy RFN narusza kryteria Paktu Stabilności, wywołując oficjalny sprzeciw (na razie oddalony) partnerów z UE. Niemcy tracą również w międzynarodowych porównaniach dotyczących kształcenia i innowacyjności (por. wyniki badań OECD w ramach programu PISA), zajmując końcowe lokaty (ale plasując się przed Polską).

Niemieckie państwo socjalne – rozwinięte w okresie dobrobytu, znacznego wzrostu gospodarczego i korzystnej struktury demograficznej – doszło do granic wydolności. Szczególne obciążenie stanowią ubezpieczenia dla bezrobotnych, zdrowotne i emerytalne, finansowane zasadniczo na podstawie parytetowego podziału kosztów między pracodawców i pracobiorców (redystrybucja i zasada solidarności). Przy nadal wysokiej wydajności pracy Niemcy mają przez koszty uboczne jedne z najwyższych kosztów siły roboczej w skali międzynarodowej (40% płacy brutto). Drugą słabością niemieckiego rynku pracy jest jego niedostateczna elastyczność: coraz bardziej restryktywne przepisy wzmacniane stale przez orzecznictwo sądów pracy, chroniąc przed zwolnieniem, zwiększają niechęć wobec zatrudniania nowych pracowników. Wynegocjowane podwyżki płac obowiązują dla całego regionu. Powoduje to, że gospodarka niemiecka może liczyć na mierzalne efekty w zwiększeniu zatrudnienia dopiero przy osiągnięciu 2% wzrostu.

W dniu 1 stycznia 2003 r. wdrożona została największa reforma na rynku pracy w historii RFN. Koncentruje się ona na tworzeniu lepszych warunków dla po-

średnictwa pracy, zwiększaniu możliwości powrotu do pracy oraz tworzeniu nowych dziedzin zatrudnienia. Nowe przedsięwzięcia obejmują: wprowadzenie ośrodków pracy, zwiększenie efektywności pracy pośredników, nowe ukierunkowanie rynku doskonalenia zawodowego, zakładanie agencji personalnych oraz jednoosobowych firm, które mają umożliwić rozpoczynanie własnej działalności gospodarczej. Ofensywa na rzecz wspierania małych i średnich firm ma służyć poprawie warunków gospodarowania i zmierza przede wszystkim do tego, by przedsiębiorstwa te, korzystając z bardziej elastycznego rynku pracy, zatrudniały więcej osób¹.

Obecny niemiecki system emerytalny jest na granicy załamania. Tylko potężne dotacje budżetowe (80 mld euro) zapobiegły temu w 2003 r. Zwiększa się dysproporcja między liczbą lat pracy a długością życia. Ze względu na długi okres nauki i studiów Niemcy stosunkowo późno podejmują pracę zawodową. Wspierane przez środki państwowe rozwiązania wczesnoemerytalne doprowadziły do dalszego skrócenia wysługi lat pracy. Konsekwencje dalszego wzrostu prognozowanej długości życia są poważne: obecnie na 100 osób czynnych zawodowo przypada 56 emerytów, natomiast do 2030 r. będzie ich ok. 80–95 (Deutsche Bank Research)². Bardzo niekorzystny jest rozwój sytuacji demograficznej: przy wskaźniku urodzin 1,34 dziecka na jedną kobietę Niemcy zajmują w światowym porównaniu 180. miejsce (na 191 krajów). Wejście w życie ustawy imigracyjnej przedłożonej przez rząd jest blokowane przez CDU/CSU. Poważnym czynnikiem kosztowym jest również system ochrony zdrowia, na który przeznaczają się rocznie 125 mld euro. Jego ogromne obciążenie wynika z tego, że koszty nie grają żadnej roli ani dla pacjenta, ani dla lekarza, ponieważ przejmują je kasy chorych. Z tego rozwiązania korzystają firmy farmaceutyczne i aptekarze, lekarze i szpitale, tracą – podatnicy. Znacznym obciążeniem budżetu są także środki kierowane na odbudowę landów wschodnich: pod postacią opłaty solidarnościowej pobieranej od wszystkich pracobiorców, na podstawie układu solidarnościowego przedłużonego przez rząd federalny do 2009 roku, dokonuje się co roku transferu 4,5% PKB z zachodu na wschód. Nie doprowadziło to jednak do stworzenia pożądanej liczby miejsc pracy w nowych landach.

W dniu 14 marca 2003 r. kanclerz Schröder przedstawił w Bundestagu rządowy projekt zmian systemu opieki zdrowotnej, rent i emerytur oraz rynku pracy *Agenda 2010*³. Głównym założeniem przedsięwzięcia jest dostosowanie całego systemu ubezpieczeń społecznych do zmienionych warunków i jego przebudowa w kierunku zwiększenia odpowiedzialności indywidualnej. Główne punkty *Agendy 2010* obejmują: rozluźnienie ochrony przed wypowiedzeniem pracy, koniec prawa do zasiłku dla bezrobotnych, połączenie zapomogi dla bezrobotnych z pomocą społeczną lub spadek zarobków netto z chwilą, gdy pracobiorcy dla zapewnienia

¹ G. Hofmann, *Reforma rynku pracy*, „Deutschland” 2003, nr 1, s. 6–9.

² Por. R. Mishra, *Niemcy pomiędzy zastojem w reformach a nastrojem przelomu*, Warszawa 2003 (*Forum przyszłości Fundacji Konrada Adenauera*), s. 4 i n.

³ Jak kanclerz wyznał w jednym z wywiadów dla tygodnika „Der Spiegel”, nazwa projektu została wymyślona w czasie kolacji przez jego żonę Doris Köpf.

sobie zasiłku chorobowego będą musieli płacić wyższe podatki⁴. W toku dyskusji nad projektem silna krytyka kierowana była zarówno ze strony części lewicy (w tym SPD) i związków zawodowych, dla których reformy państwa szły za daleko w kierunku neoliberalizmu, jak i ze strony opozycji, która zarzucała, że rząd szuka oszczędności, zamiast nakręcać koniunkturę.

Po 9 miesiącach ostrych dyskusji w dniu 19 grudnia 2003 r. zatwierdzone zostały na nadzwyczajnych posiedzeniach Bundestagu i Bundesratu zmiany podatkowe, gospodarcze i społeczne, które wchodzi w życie w przyspieszonym tempie, mianowicie już od 1 stycznia 2004 roku. Zasadnicze elementy zmian obejmują:

- mniejsze podatki, ale bez części ulg (zysk podatników około 15 mld euro),
- rozluźnienie przepisów cechowych przy zakładaniu firm,
- ograniczenie przepisów chroniących przed zwolnieniem z pracy,
- amnestię podatkową dla osób nielegalnie lokujących oszczędności za granicą,
- zaostrzenie regulacji dotyczących osób pozostających dłużej bez pracy (skrócenie okresu pobierania zasiłku z 12–38 do 12–18 miesięcy),
- zamrożenie na rok emerytur, podniesienie składek na ubezpieczenia zdrowotne,
- zatwierdzenie częściowej reformy służby zdrowia (pacjenci będą dopłacać do wizyt, leków i pobyków w szpitalach).

Rezygnacja kanclerza Schrödera w dniu 6 lutego 2004 r. z funkcji przewodniczącego SPD, którą piastował od 1999 r., jest ceną, a zarazem odpowiedzią na narastające niezadowolenie w szeregach własnej partii, która zarzuca mu zdradę socjalistycznych ideałów przez forsowanie liberalnych reform i złe kierowanie ugrupowaniem (dramatyczny spadek popularności SPD do 24%, przy popularności chadecji 49%). Na swojego następcę kanclerz zaproponował Franza Münterferinga, dotychczasowego przewodniczącego frakcji parlamentarnej SPD, wywodzącego się z lewego, najbardziej rozgoryczonego skrzydła SPD. Jego wybór potwierdził nadzwyczajny zjazd SPD w marcu 2004 roku.

NIEMCY NA ARENIE MIĘDZYNARODOWEJ: STARE AZYMUTY – NOWE AKCENTY

Główne uwarunkowania i kierunki aktualnej polityki zagranicznej Niemiec

Politykę zagraniczną Niemiec zdominowały w 2003 r. dwa wydarzenia: amerykańska interwencja militarna w Iraku oraz procesy rozszerzania i pogłębiania integracji europejskiej. Wobec kryzysu irackiego, a następnie podjętej interwencji amerykańskiej w Iraku, Niemcy zajęły konsekwentnie negatywne stanowisko, wynikające po części z rozumienia własnej racji stanu (określonej w „niemieckiej drodze”), po części zaś z ogólnej oceny sytuacji międzynarodowej (brak legitymizacji działań zbrojnych przez ONZ, nieadekwatność użycia środków militarnych do rozwiązania zaistniałej sytuacji, brak dowodów na istnienie irackiej broni

⁴ Zob. G. Hofmann, *Pakiet reform*, „Deutschland” 2003, nr 5, s. 8–11, a także szeroką analizę A. Mahler (i inni), *Reform-Haus Deutschland*, „Der Spiegel” 2003, nr 42, s. 30–46.

masowego rażenia). **Powstałe napięcia w stosunkach niemiecko-amerykańskich nie mają wpływu na zrewidowanie kanonu niemieckiej polityki zagranicznej opartego na trwałej obecności USA w Europie i NATO w systemie bezpieczeństwa europejskiego.** Interwencja w Iraku miała jednak bezpośredni wpływ na konkretyzację wcześniejszych niemieckich koncepcji na temat konieczności uzyskania przez UE większej sprawności działania. W tym kontekście francusko-niemieckie zbliżenie należy rozumieć jako trwałą próbę tworzenia „rdzenia” wzmocnionej współpracy europejskiej. Niepowodzenie szczytu w Brukseli mieści się w scenariuszu otwarcia drogi do elastycznej, ściślejszej współpracy grupy krajów, a jednocześnie utrzymania żywotnie istotnego dla Niemiec procesu rozszerzenia UE. **Podstawowy dylemat niemieckiej polityki to: zdefiniowanie nowego charakteru stosunków transatlantycznych, budowa sprawnej Europy „rdzenia” w dziedzinie bezpieczeństwa, polityki zagranicznej i rozwoju ekonomicznego oraz określenie granic i charakteru procesu dalszego rozszerzenia się UE.**

Na niemieckiej scenie politycznej istniała daleko idąca zbieżność stanowisk w kwestii nieangażowania się Niemiec w konflikcie zbrojnym w Iraku. Krytyka opozycji dotyczy jednak następujących elementów:

- rząd zdecydował się na konfrontacyjny kurs wobec USA, pozbawiając się wpływu na politykę amerykańską,
- zaprzepaszczone zostały 50-letni dorobek doskonałych stosunków niemiecko-amerykańskich, kanon chadeckiej polityki,
- w społeczeństwie niemieckim ożywione zostały antyamerykańskie nastroje,
- stanowisko rządu doprowadziło do osłabienia ONZ, NATO i powstania podziałów w Europie, a w konsekwencji do renacjonalizacji polityki w UE,
- dalszy rozwój stosunków międzynarodowych, w tym w ONZ i NATO, wymknął się Niemcom spod kontroli⁵.

Niemiecko-amerykańskie stosunki polityczne znalazły się w 2003 r. w najcięższym powojennym kryzysie⁶. Ścisła współpraca RFN–USA jeszcze 10 lat temu uprawniała do proponowania przez prezydenta amerykańskiego „partnerstwa w przywództwie”, a ze strony niemieckiej prowadziła bezpośrednio po 11 września 2001 r. do zapewnień o „nieograniczonej solidarności”. Jesienna kampania wyborcza 2002 r. w Niemczech zarysowała jednak nowe akcenty w niemieckiej polityce zagranicznej („niemiecka droga”), które w narastający sposób znalazły się w konflikcie z późniejszymi działaniami USA w kwestii Iraku. **Istotą kontrowersji niemiecko-amerykańskich jest rozejście się unilateralnej wizji Stanów Zjednoczonych i multilateralnej po stronie Niemiec w odniesieniu do stosunków międzynarodowych**⁷. Interwencja w Iraku stała się bezpośrednim

⁵ Takie tezy sformułowano m.in. w trakcie dyskusji panelowej zorganizowanej przez centralę CDU w Berlinie 9 kwietnia 2003 r.

⁶ Por. K.-H. Kamp, *Die Zukunft der deutsch-amerikanischen Sicherheitspartnerschaft*, „Aus Politik und Zeitgeschichte” 2003, nr 46 (Beilage zur Wochenzeitschrift „Das Parlament”).

⁷ Zob. W. Ischinger, *Durch Wandel zu Stabilität. Anmerkungen zur Zukunft der transatlantischen Beziehungen*, „Internationale Beziehungen” 2003, nr 9.

impulsem do ujawnienia się głębszych, zachodzących od pewnego czasu procesów formowania nowego podejścia Niemiec do określenia kształtu stosunków międzynarodowych i ich nowej roli w polityce światowej.

Spotkanie Bush–Schröder 24 września 2003 r. przy okazji 58. sesji Zgromadzenia Ogólnego NZ w Nowym Jorku miało potwierdzać wolę współdziałania Niemiec w kształtowaniu przyszłości Iraku i ocieplenia stosunków niemiecko-amerykańskich. Niezmienne pozostają jednak warunki niemieckiego zaangażowania w Irak: wiodącą rolę w stabilizacji powinna odegrać ONZ, działająca na podstawie rezolucji NZ, ponadto konieczne jest ustalenie etapowego planu przekazania odpowiedzialności w ręce irackiego rządu cywilnego. Niemcy wyrażają gotowość udzielenia pomocy w zakresie: odbudowy infrastruktury, prowadzenia akcji humanitarnych, szkolenia policji i wojska itp. Wykluczają jednak wojskowe zaangażowanie Niemiec nawet po uchwaleniu rezolucji NZ, a także wyasygnowanie dodatkowych środków (ponad przewidziane 50 mln euro). Schröder przyrzekł natomiast zwiększenie – i tak znacznego – niemieckiego zaangażowania w stabilizację Afganistanu. Obustronnie pojednawcze nastawienie widoczne od pewnego czasu odzwierciedla niezmienną rangę wzajemnych kontaktów. **Wyzwaniem niemieckiej polityki jest teraz znalezienie drogi między priorytetem dla USA, zacieśnioną współpracą z Francją oraz poszukiwaniem nowego kształtu stosunków transatlantycznych i WPZiB.**

Kluczowe znaczenie w niemieckiej polityce zagranicznej ma niezmiennie integracja europejska. Rozszerzenie UE było od początku szczególnym projektem politycznym, mającym na celu ostateczne przewyciężenie podziału Europy, umocnienie struktur bezpieczeństwa i stabilizacji kontynentu. Realizacja tego projektu może nastąpić – w rozumieniu polityków niemieckich – przy spełnieniu trzech warunków: doprowadzenia procesu rozszerzenia UE do końca, zrealizowania reformy instytucjonalnej oraz uzgodnienia kompromisu finansowego dla rozszerzonej Unii. Dopiero łączna realizacja tych elementów zapewni Unii zdolność do działania, która będzie miała centralne znaczenie dla określenia miejsca i roli Europy w „nowym łańdźie światowym”. Obok wyzwań politycznych nie mniej ważne dla Europy – w niemieckiej wizji – jest odzyskanie przez nią zdolności konkurencyjnej i gospodarczej, przeprowadzenie niezbędnych reform społeczno-gospodarczych, a także likwidacja wysokiej stopy bezrobocia. Opracowany przez Konwent projekt Traktatu Konstytucyjnego jest swoistym kompromisem, nie jest możliwy powrót do „minimalnego kompromisu z Nicei” (J. Fischer).

W niemieckim rozumieniu struktury współpracy transatlantycznej stanowią również w XXI wieku nienaruszalną podstawę regionalnego i globalnego bezpieczeństwa Europy, wszystkie inne wizje są nierealne⁸. W ramach sojuszu transatlantycznego powinna się jednak odbyć zasadnicza dyskusja na temat nowych zagrożeń i wyzwań, a także nowych zadań. **Konieczne jest więc nowe określenie charakteru sojuszu transatlantycznego. Postęp w integracji europejskiej bę-**

⁸ „Für eine kooperative Weltordnung”. Interview mit Bundeskanzler Gerhard Schröder, „Internationale Politik” 2003, nr 9.

dzie miał zasadnicze znaczenie dla pozycji europejskiej w sojuszu. Słaba Europa jest „złem” dla stosunków transatlantyckich⁹. Pod koniec obecnego dziesięciolecia – uważają niemieccy zwolennicy przyspieszonej współpracy – będziemy mieli do czynienia z zupełnie inną Europą, „partnerską”, również w aspekcie gospodarczym, wobec USA. Za błąd uznaje się jednak, że w Europie zbyt długo nie prowadzono dyskusji nad europejską strategią bezpieczeństwa. Dobrą podstawą dyskusji jest zaprezentowany przez J. Solanę w Salonikach projekt takiej strategii.

Francusko-niemieckie zbliżenie: między doraźnym działaniem a wizją przyszłej Europy

Postawione w tytule niniejszego rozdziału pytanie, wskazujące na priorytet niemieckiej polityki zagranicznej, wymaga szczegółowej analizy. Powinna ona nie tylko potwierdzić słuszność tego przypuszczenia, ale i odpowiedzieć na pytanie o przyczyny i cele francusko-niemieckiego zbliżenia oraz określić trwałość tego zjawiska. Wprawdzie stosunki francusko-niemieckie zyskały w powojennej polityce zagranicznej obu krajów wyjątkową wagę, co najpełniej uświadamia Traktat Elizejski, mający dla obydwu państw najwyższą rangę, daleko wykraczającą poza inne uregulowania dwustronne. Jednak wobec dotychczasowych zmiennych kolei współpracy francusko-niemieckiej, przeżywającej również okresy zastoju, kryzysów i napięć, nasuwa się pytanie o przyczyny ich zdecydowanego ożywienia w ostatnim okresie. Wskazywano początkowo na trzy zasadnicze przyczyny zbliżenia i jakościowo nowego kształtu stosunków francusko-niemieckich:

- okolicznościowe obchody 40. rocznicy zawarcia Traktatu Elizejskiego (22 stycznia 2003 r.),
- koniunkturalne wykorzystanie (niemieckie wybory jesienią 2002 r., operacja w Iraku) nastrojów antyamerykańskich i utworzenie sojuszu obu krajów, skierowanego w swej istocie przeciwko polityce USA,
- realizację mocarstwowych ambicji Francji, a także przywódczych aspiracji Niemiec.

Niezależnie jednak od doraźnych potrzeb sojusz francusko-niemiecki ma trwały długofalowy charakter, a jego istotą jest poszukiwanie i określanie nowego kształtu Europy¹⁰.

Istnieją głębokie historyczne źródła obecnej postaci francusko-niemieckiego sojuszu. Dwie przyczyny odgrywały w tym procesie zasadniczą rolę:

- dla Niemiec ścisłe stosunki z Francją umożliwiały otwarcie na Europę i wejście do struktur zachodnich; dla Francji zwiążanie Niemiec gwarantowało ich kontrolę, przede wszystkim w zakresie niemieckiego potencjału gospodarczego,

⁹ Por. H. Müller, *Das transatlantische Risiko-Deutungen des amerikanisch-europäischen Weltordnungskonflikts*, „Aus Politik und Zeitgeschichte” 2004, nr 3–4 (Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament”).

¹⁰ K. Harpprecht, *Vernunftfehe, vom Weltgeist gestiftet*, „Die Zeit” 2003, nr 4.

- wzajemne relacje umożliwiały zachowanie swoistej równowagi wpływów w Europie i ewentualną neutralizację działań drugiej strony, zmierzających do wzrostu jej pozycji lub rozwijania niepożądanych kierunków aktywności międzynarodowej.

Jednym z istotnych aspektów wzajemnych relacji Francji i Niemiec były stosunki z Europą Wschodnią. W dotychczasowym rozwoju wzajemnych stosunków obawy Francji wobec Niemiec dotyczyły przede wszystkim możliwości wykorzystania przez nie silnej pozycji w instytucjach i strukturach zachodnich do zdominowania polityki wschodniej Zachodu. Niemiecki interes wiązania polityki francuskiej skierowany był na przeciwdziałanie realizacji przez Francję jej polityki wschodniej kosztem Niemiec. Francja odczuwała szczególne obawy – zwłaszcza po 1989 roku – przed wykorzystywaniem przez Niemcy posiadanych przez nie atutów (tradycyjne związki z krajami Europy Środkowej i Wschodniej w połączeniu ze zwiększonym w wyniku zjednoczenia potencjałem) do budowania szczególnej pozycji zarówno w regionie, jak i w samej UE. Oznaczałoby to bowiem wzmocnienie pozycji zjednoczonych Niemiec w systemie zachodnim, między innymi w wyniku proniemieckiej orientacji państw EŚiW. Mogłoby to zarazem pociągać za sobą zmianę dotychczasowych relacji Niemiec – coraz bardziej odczuwających swą wzmocnioną pozycję dzięki kontekstowi środkowo- i wschodnioeuropejskiemu – wobec Francji. Z kolei Berlin obawiał się, że Francja może podbudowywać swoją pozycję w EŚiW między innymi dzięki wykorzystywaniu tradycyjnych elementów „germanofobii”. Ścisły sojusz z Francją zapewniał w przeszłości polityce niemieckiej zwiększone pole działania na wschodzie przez trwałe osadzenie polityki Niemiec w strukturach zachodnich.

Konsekwencje dla obecnego sojuszu francusko-niemieckiego nadal ma fakt, że związanie przez Francję polityki niemieckiej miało na celu osłabienie lub przynajmniej rozluźnienie silnej amerykańskiej i transatlantyckiej orientacji Niemiec. Kluczowa rola USA dla Niemiec kolidowała ustawicznie z mocarstwową wizją Francji. **Jednak w żywotnym interesie wielostronnie zorientowanej polityki niemieckiej leżały i nadal pozostają – w równym stopniu – trwałe stosunki z Ameryką i Francją**, ponieważ niezależniao to Niemcy od przedmiotowego, „przetargowego” ich traktowania w grze wielkich mocarstw, a przede wszystkim stwarzało elastyczność działania dla niemieckiej polityki zagranicznej¹¹.

Dla aktualnej oceny motywów zbliżenia francusko-niemieckiego kluczowe znaczenie mają, jak się wydaje, dwie okoliczności: zjednoczenie Niemiec, zmieniające geopolityczny stosunek sił i stawiające Niemcy w centrum rozszerzenia Unii, oraz torująca sobie drogę idea pogłębienia integracji. Również najnowsza faza stosunków francusko-niemieckich pokazuje charakterystyczne dla francuskiego podejścia połączenie dwóch sprzecznych elementów: z jednej strony niekwestionowanej potrzeby współpracy, z drugiej – lęku przed niemiecką dominacją w Europie. Obawa przed zwiększonym potencjałem Niemiec była jednym z wa-

¹¹ H. Schmidt, *Freunde ohne Ziele*, „Die Zeit” 2003, nr 4.

zących impulsów dla francuskiego poparcia dla Unii Gospodarczej i Walutowej oraz francuskich preferencji dla pogłębienia integracji europejskiej przed jej rozszerzeniem.

Zasadniczym motywem zacieśniającego się francusko-niemieckiego współdziałania jest jednak na obecnym etapie poszukiwanie odpowiedzi na pytanie o przyszły kształt europejskiej architektury. Przypisywanie temu zbliżeniu próby „zwarcia europejskich szeregów” w konfrontacji ze Stanami Zjednoczonymi, nawet jeżeli w jakimś sensie uprawnione w odniesieniu do powojennej narodowej linii polityki francuskiej, jest podobnie nieuzasadnione jak upatrywanie antyamerykańskości i mocarstwowych aspiracji w koncepcji „niemieckiej drogi” G. Schrödera. **Niemiecka polityka zagraniczna jest bowiem niezmiennie zorientowana wielostronnie, opierając się na dwóch filarach: stosunków transatlantyckich i współpracy europejskiej**¹².

Jednym z kluczowych obszarów francusko-niemieckiego współdziałania staje się **współpraca gospodarcza**. Poważne osłabienie dynamiki gospodarki europejskiej wynika z zahamowania wzrostu gospodarczego Francji i Niemiec, na które przypada 50% PKB strefy euro. Niekorzystne tendencje w gospodarce tych krajów są skutkiem nie tyle czynników zewnętrznych (osłabienie światowej koniunktury, rygorystyczna polityka EBC, sztywność uregulowań Europejskiego Paktu Stabilności, utrzymujące się znaczne obciążenie gospodarki w wyniku zjednoczenia Niemiec), ile przede wszystkim – czynników wewnętrznych (sztywne regulacje na rynku pracy, państwo socjalne, wysokie koszty pracy). Reformy gospodarcze w obu krajach (Francja – *Agenda 2006*, Niemcy – *Agenda 2010*), o których była mowa na wstępie, są **pierwszym wspólnym wysiłkiem** w celu zaradzenia palącym problemom gospodarczym.

W wymiarze unijnym Francja i Niemcy dążą do **większej koordynacji polityki gospodarczej**. W tym kierunku zmierza:

- podniesienie rangi Eurogrupy (określenie statusu i kompetencji w Traktacie Konstytucyjnym),
- zwiększenie roli wytycznych polityki gospodarczej jako instrumentu koordynacji tej polityki przy sprawowaniu przez parlamenty narodowe funkcji kontrolnych,
- określenie procedury kontroli finansów publicznych oraz jednoznacznego podziału kompetencji w tym względzie między KE a Radą UE,
- rozszerzenie zakresu głosowania według zasady większości kwalifikowanej w Radzie UE w kwestiach fiskalnych,
- oddziaływanie na rzecz przyspieszonego wzrostu gospodarczego państw członkowskich UE i osiągnięcie do 2010 roku celów przyjętych w Strategii Lizbońskiej (wspólny francusko-niemiecki projekt *Together for Growth*, wrzesień 2003 r.).

Poważnemu zacieśnieniu uległa w 2003 roku współpraca obu krajów w toku prac nad **projektem Traktatu Konstytucyjnego UE**, który w końcowej wersji

¹² K. Lamers, *Amerika braucht uns. Eine feste Achse Paris-Berlin ist gut für Europa – und für den Frieden in der Welt*, „Die Zeit” 2003, nr 4.

– za sprawą głównie Niemiec i Francji – przewidywał rewizję ustaleń nicejskich w kwestii systemu głosowania w Radzie Europejskiej¹³. Sprzeciw kilku krajów, między innymi Polski i Hiszpanii, spowodował fiasko szczytu UE w Brukseli w grudniu 2003 r., kończącego włoską prezydencję. Za przejaw znacznego zbliżenia stanowisk i woli wspólnego działania – mimo istniejących nadal sporych różnic w podejściu do funkcjonowania UE (Francja: wzmocnienie instytucji międzyrządowych, Niemcy: zwiększenie kompetencji instytucji wspólnotowych) – należy uznać wspólne kompromisowe propozycje w dziedzinie **reformy instytucjonalnej UE**. Dotyczą one:

- połączenia funkcji Wysokiego Przedstawiciela WPZiB oraz komisarza ds. stosunków zewnętrznych,
- rozszerzenia – choć wyważonego – uprawnień KE,
- nadania współdecydującej roli Parlamentowi Europejskiemu w procesie stanowienia prawa unijnego,
- utrzymania prawa weta przez rządy krajów członkowskich w kluczowych dziedzinach (podatki, polityka zagraniczna, polityka obronna),
- zachowania wysokiej rangi zasady subsydiarności, będącej swoistą przeciw wagą dla federalistycznego modelu podejmowania decyzji¹⁴.

Zacieśnienie francusko-niemieckiej współpracy w dziedzinie **wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony**, także z udziałem Belgii i Luksemburga (spotkanie w Brukseli 29 kwietnia 2003 r., tzw. szczyt pralinkowy), ma na celu wzmocnienie roli UE w procesie zapewnienia bezpieczeństwa międzynarodowego i zwiększenie znaczenia europejskiego filaru NATO. Francusko-niemiecka wizja współpracy w tej dziedzinie przewiduje:

- koordynację planowania,
- połączenie zasobów i zdolności operacyjnych,
- przyspieszenie badań nad nowymi technologiami wojskowymi,
- modernizację sił zbrojnych.

Zbliżenie francusko-niemieckie jest procesem trwałym, u którego podstaw leży – jak się wydaje – przekonanie o konieczności stworzenia „**twardego rdzenia**” integracji europejskiej i przeświadczenie o niemożności rozwijania – przynajmniej na obecnym etapie – skutecznej integracji w grupie 25 i więcej krajów członkowskich na zasadzie osiągnięcia konsensusu interesów narodowych. **Centralnym założeniem Niemiec jest zwiększenie zdolności działania Europy przez określenie nowych kierunków i form integracji europejskiej.** W tym celu konieczne jest – w wizji niemieckiej – odejście od „narodowego” modelu integracji. Dotychczasowe istotne różnice w podejściu Francji i Niemiec w tym względzie zdają się słabnąć. **Idea europejskiego „centrum” wiodącego, ale nie dominującego, wydaje się akceptowana przez obie strony i coraz bliższa realizacji.** Atutem niemieckich koncepcji w zakresie integracji europejskiej jest ich znaczna elas-

¹³ M. Krzysztofowicz, K. Sochacka, *Współpraca francusko-niemiecka – pierwsze przybliżenia*, „Biuletyn PISM” 2003, nr 5.

¹⁴ M. Woronowicz, *Wspólne francusko-niemieckie koncepcje reform UE*, „Biuletyn PISM” 2003, nr 68.

tyczność, zdolność poszukiwania kompromisów, nieartykułowanie celów ostatecznych i umiejętność stopniowego przybliżania się do ogólnej wizji. Motywacja francuska zawiera ciągle jeszcze znaczną dozę tradycyjnych elementów: obawy przed dominującymi i ekspansywnymi Niemcami (próba ich „związania” oraz „podłączenia się” pod ich dynamikę w procesie rozszerzenia Europy), a w ostatnim okresie – także obawę przed destrukcyjnym wpływem proamerykańskich „wschodnich” członków Unii.

W dalszym rozszerzaniu i pogłębianiu integracji europejskiej Niemcy będą głównym motorem tego procesu. Jednym z zasadniczych warunków powodzenia jest jednak nadanie temu procesowi wielostronnych ram. Największym zagrożeniem dla współpracy francusko-niemieckiej jest: hermetyczność „rdzenia”, utracenie styku grupy wiodącej i pozostałych krajów („lokomotywa bez pociągu”), podział krajów członkowskich na różne kategorie i uzyskanie na znaczeniu narodowych punktów widzenia procesów integracyjnych (zasada parytetu czy myślenia w kategoriach równowagi). Niekorzystny rozwój sytuacji spowodowałaby opozycja między grupą krajów decydujących i tych mniej znaczących, powstanie nowych ostrych podziałów w Europie i obszarów o „różnych prędkościach”. Możliwość ożywienia w ten sposób politycznych sprzeczności z historycznymi odniesieniami miałaby zdecydowanie negatywny wpływ na europejskie procesy integracyjne¹⁵.

Jakkolwiek Francja i Niemcy zainteresowane są pozyskaniem możliwie szerokiego grona państw uczestniczących w realizacji francusko-niemieckiego modelu przyspieszonej integracji europejskiej, to jednocześnie zdecydowane są na podejmowanie **samodzielnych działań** w przypadku braku akceptacji dla ich koncepcji. **Błędem byłoby traktowanie tej determinacji jako przejściowej, koniunkturalnej czy przetargowej. Brak oczekiwanych postępów w ramach szerszej integracji powodować będzie nieuchronnie rozwijanie współpracy w węższym gronie zainteresowanych państw.**

Dalsza współpraca francusko-niemiecka nie będzie przebiegać zatem w izolacji, ale kształtować się będzie pod wpływem czterech współzależnych płaszczyzn:

- proporcji między interesami narodowymi i względami ponadnarodowego podejścia,
- relacji między płaszczyzną europejską i transatlantycką,
- specyficznego układu między dużymi państwami europejskimi, których rdzeniem są Francja i Niemcy, a państwami o mniejszym znaczeniu
- oraz możliwości rozszerzania grupy krajów rozwijających ściślejszą współpracę.

Można zakładać, że dalekosiężne projekty, zmierzające do rozwiązań konfederacyjnych, nie znajdą w przewidywalnej przyszłości zastosowania. Specyfiką stosunków francusko-niemieckich jest różna optyka tych elementów i wnoszenie różnych proporcji w ich kształtowaniu. Oceniając ich dalszą ewolucję, należy przyjąć, że:

- europejski rdzeń będą wyznaczać stosunki francusko-niemieckie, jednak z tendencją do stopniowego przyłączania się innych krajów,

¹⁵ J. Reiter, *Zły znak dla Europy*, „Rzeczpospolita” 2003, nr 276.

- wszystkie te płaszczyzny obarczone są poważnymi sprzecznościami, jednak nie tak głębokimi, by uzasadniały wykluczające się opcje,
- rozwój architektury europejskiej jest ruchomym celem, a w przybliżaniu się do niego zasadniczy aktorzy europejscy wykazują zwiększającą się elastyczność.

Czy zbliżenie Paryż–Berlin–Moskwa jest w interesie Niemiec?

W ciągu 2003 roku wyraźnie nasiliły się kontakty na linii Francja–Niemcy–Rosja. Ze względu na specyfikę ubiegłorocznej sytuacji międzynarodowej, w której na pierwszy plan wysunął się kryzys iracki i kwestie z nim związane, kontakty te skupiły dużą uwagę obserwatorów. Pytania nasuwające się w tym kontekście dotyczą tego, czy istotnie mamy do czynienia z ważącym zbliżeniem wymienionych krajów, uzasadniającym ocenianie go w kategoriach „osi”, trwałości owego zbliżenia, a nade wszystko tego, jakie są motywy i cele jego uczestników – głównie Niemiec – i konsekwencje dla innych państw, w tym dla Polski¹⁶.

Najbardziej reprezentatywne, a jednocześnie spektakularne, spotkanie przywódców „osi” (określanego niekiedy jako „Trójkąt Strasburski” lub „Trójkąt Pokoju”) miało miejsce w kwietniu 2003 r. w Sankt Petersburgu¹⁷. W dniu 11 kwietnia 2003 r. odbyły się w ramach „Dialogu Petersburskiego” trzecie (od czasu powołania w połowie 2000 r. do życia tej formy kontaktów) rosyjsko-niemieckie konsultacje międzyrządowe z udziałem Putina i Schrödera, 12 kwietnia zaś spotkanie zostało rozszerzone o udział prezydenta Chiraca. Zaprezentowane przez uczestników stanowiska są charakterystyczne dla wypowiedzi w toku kolejnych spotkań, w tym bilateralnych (wśród nich spotkania Putin–Schröder w Jekaterynburgu 8 października 2003 r.). Putin oponował przeciwko upatrywaniu w spotkaniu „trójki” próby formowania wspólnego frontu przeciwko USA i Wielkiej Brytanii i apelował o niepodejmowanie izolowanego działania państw „trójkąta” w procesie usuwania skutków wojny w Iraku. Wypowiedzi Schrödera utrzymane w podobnym tonie wskazywały na bezzasadność traktowania spotkania jako początku „osi” i wykorzystywania argumentu o doskonale rozwijających się stosunkach niemiecko-rosyjskich jako instrumentu przeciwko sojuszowi transatlantyckiemu. Nie szczędzono jednak ostrej krytyki (Putin, Chirac) pod adresem działań Amerykanów i Brytyjczyków w kryzysie irackim. Cała trójka domagała się odejścia od unilateralizmu w stosunkach międzynarodowych i podjęcia pilnej odbudowy Iraku pod nadzorem ONZ. Putin oświadczył, że Niemcy i Rosja, ale również Francja, mogłyby stworzyć nową architekturę bezpieczeństwa w Europie.

Przypuszczenie, że spajającą rolę w francusko-niemiecko-rosyjskim zbliżeniu odegrała opozycja przeciw amerykańskiej polityce wobec Iraku, jak się wydaje – ze względu na moment czasowy i wypowiedzi uczestników spot-

¹⁶ W publicystyce polskiej zob. O. Osica, *Polityka bez kompleksów. Fantom osi Paryż–Berlin–Moskwa to polityczna pisanka*, „Rzeczpospolita” 2003, nr 95.

¹⁷ Obszerne omówienie przebiegu rozmów zamieszcza „Archiv der Gegenwart” z 10–12 kwietnia 2003 r.

kań – nie budzi wątpliwości. Należy wskazać jednak na trzy istotne elementy. Po pierwsze – liczne sprzeczności na linii Europa–USA mają charakter wcześniejszy, a kryzys iracki jedynie je ujawnił i zaostrzył, po drugie – istota krytyki w stosunku do Stanów Zjednoczonych i jej intensywność jest w poszczególnych krajach zróżnicowana oraz po trzecie, co wydaje się najważniejsze – w żadnym z wymienionych państw nie ma przesłanek do trwałego i ważącego osłabienia związków ze Stanami Zjednoczonymi. Nawet jeżeli „impuls iracki” był swoistym katalizatorem sojuszu francusko-niemieckiego i zbliżenia francusko-niemiecko-rosyjskiego, to motorem w przypadku pierwszego jest dążenie do tworzenia w procesie integracji europejskiej „awangardy”, w przypadku drugiego zaś – przy żywotnym znaczeniu dla Rosji szeroko rozumianych stosunków z UE – rozwijanie szczególnych stosunków z „rdzeniem”. Temu ostatniemu aspektowi powinna być poświęcona zasadnicza uwaga w długofalowym analizowaniu relacji Francja–Niemcy–Rosja.

Elementy krytyki pod adresem Stanów Zjednoczonych są tradycyjnie obecne w polityce zagranicznej **Francji**. Paryż dąży do stworzenia silnej Europy jako przeciwwagi wobec USA, a jednym z istotnych elementów tej wizji jest przyciągnięcie i związanie Rosji. Temu celowi mają służyć próby odnowienia w ostatnim okresie specjalnych stosunków Francji z Rosją¹⁸. W ocenie Paryża podstawowa funkcja Niemiec powinna polegać na europejskim i transatlantyckim związaniu francuskiej koncepcji mocnej Europy. Łączy się to także z szerszymi możliwościami oddziaływania Niemiec na kraje, które podpisały „list ośmiu”. Wszystko to ma wpłynąć – w rozumieniu Paryża – na przeciwdziałanie ewentualnej izolacji „rdzenia”, wsparcie stanowiska Francji w kwestii Iraku, zwiększenie wiarygodności „europejskiego bieguna”, a w ostatecznym rachunku – na przywrócenie większej zdolności działania Francji na arenie międzynarodowej. „Oś” Paryż–Berlin–Moskwa otwiera także szersze możliwości działania w skali globalnej (ONZ).

Przy ocenie stanowiska **Niemiec** w zbliżeniu francusko-niemiecko-rosyjskim nie należy zapominać, że **stosunki z Rosją mają tradycyjnie bardzo wysoką rangę, a ich systematyczne zacieśnianie jest trwałą linią pojedynczeniowej polityki niemieckiej.** Dwóm filarom niemieckiej polityki zagranicznej: integracji europejskiej i współpracy transatlantyckiej towarzyszy zasada: „nie podejmować niczego przeciwko Rosji”. Relatywizuje to poważnie wyjątkowość „osi” dla Niemiec, tym bardziej że **napięcia transatlantyckie nie wynikają z istoty niemieckiej polityki i nie leżą w interesie Niemiec. Odbudowa solidnych stosunków z Ameryką jest obecnie jednym z najważniejszych wyzwań stojących przed niemiecką polityką zagraniczną. W tym sensie antyamerykańska cecha polityki francuskiej i idea mocnej Europy jako przeciwwagi dla USA długofalowo ogranicza swobodę manewru Niemiec.** Jednocześnie wyraźny rys niemieckiej polityki zagranicznej widoczny w całej powojennej historii RFN

¹⁸ Szerzej zob. J. Thomas, *Paris–Moskau: die neue strategische Achse?*, „Dokumente” 2003, nr 4, s. 49–51.

nakazuje niepodjęmowanie działań samodzielnie. **Francja jest potrzebna Niemcom w kształtowaniu „rdzenia” integracji europejskiej, Rosji zaś przypisano rolę strategicznego partnera na Wschodzie**¹⁹. Klamra francusko-niemiecko-rosyjska spina więc dwa ważne cele polityki niemieckiej: **wzmocnioną współpracę w Europie i politykę wschodnią Niemiec**. Wobec braku klarownej polityki wschodniej Niemiec i nadania priorytetu przyspieszonej współpracy w Europie znacznie wzrasta rola Rosji w niemieckiej polityce zagranicznej.

Rozważania, czy Niemcy stały się zakładnikiem Francji w osi francusko-niemieckiej i zbliżeniu Paryż–Berlin–Moskwa („młodszy partner”), mają raczej bardziej propagandowy niż rzeczywisty charakter. Szersza analiza prowadzi przy tym do odmiennego wniosku: **w niemieckiej wizji stworzenia sprawnej Europy, dla której stosunki transatlantyckie i obecność Stanów Zjednoczonych są niezbędne, Francja jest naturalnym, niezbywalnym partnerem, stanowiąc w procesie kształtowania niezmiennie żywotnie ważnych dla Niemiec stosunków z Rosją dopełnienie tworzonego europejskiego rdzenia. Rzeczywistym problemem o potencjale konfliktowym jest natomiast antyamerykańskość francuskiej polityki, zawężająca pole działania Niemiec**. Francuska wizja (nawet wzmocnionej) Europy jako przeciwwagi dla Stanów Zjednoczonych jest sprzeczna z niemieckim rozumieniem Stanów Zjednoczonych jako mocarstwa europejskiego. Niespójność stanowiska niemieckiego i francuskiego kryje także proces rozszerzenia Europy i roli obrzeży. **Prowadzi to do konkluzji, że w rozszerzonej UE współpraca francusko-niemiecka będzie koniecznym, ale niewystarczającym, motorem rozwoju**.

Dla oceny roli i stanowiska **Rosji** w relacjach francusko-niemiecko-rosyjskich ważne jest to, że euroatlantycka wizja Rosji zakłada jednakową wagę UE i USA, a na potrzeby realizacji doraźnych celów może następować jedynie nieznaczne przesunięcie akcentów²⁰. Dlatego nie jest możliwe ewentualne „rozgrywanie” jednej kosztem drugiej, a niewątpliwie wyraźny element antyamerykańskiej opozycji zawarty w zbliżeniu „trójki” nie może przełożyć się na wymierne osłabienie stosunków rosyjsko-amerykańskich. Wprawdzie Rosja w coraz większej mierze określa się jako państwo „europejskie” (a nie „euroazjatyckie”), lecz niepewność partnerów unijnych w kontaktach z Rosją budzi ewentualność dokonania przez Rosję ważącej zmiany akcentów na korzyść „opcji amerykańskiej”²¹.

W Stanach Zjednoczonych zbliżenie francusko-niemiecko-rosyjskie interpretowane jest generalnie jako działanie skierowane przeciwko obecnej linii amerykańskiej polityki zagranicznej²². **Dlatego strategia USA zmierza do tego, aby**

¹⁹ Zob. wywiad z W. Wimmerem, *Der Paradigmenwechsel deutscher Russlandpolitik*, „Das Parlament” 2003, nr 42.

²⁰ Szeroką analizę przedstawia H. Timmermann, *Russlands Außen- und Sicherheitspolitik*, „Aus Politik und Zeitgeschichte” 2003, nr 16–17 (Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament”).

²¹ Zob. M. Huterer, C. Krumrei, *Russland und der Westen. Eine schwierige Integrationsaufgabe*, „Internationale Politik” 2001, nr 10, s. 27–34.

²² Taką opinię wyraża m.in. analiza opracowana przez The Heritage Foundation zamieszczona w „Backgrounder” 2003, nr 1682.

nie dopuścić do powstania trwałego sojuszu Francja–Niemcy–Rosja. Uważa się bowiem, że jakkolwiek u podstaw zbliżenia leży opozycja przeciwko USA, a stanowisko sojuszników wykazuje liczne słabości i sprzeczności, to nie jest wykluczone, że w dalszym procesie współpracy mogą oni stworzyć wspólnie coś więcej niż zwykłą opozycję, na przykład sojusz antyamerykański, zdolny zrównoważyć wiele działań amerykańskich na arenie międzynarodowej. Nie tylko w celu przeciwdziałania utrwaleniu się „osi”, ale również w kontekście sprzeczności transatlantyckich i głębokich rozbieżności w Europie w kwestii kształtu integracji i roli Stanów Zjednoczonych, postuluje się więc pozytywną strategię amerykańską, odnoszącą się do spraw wspólnych dla Ameryki i Europy. Podziały i sprzeczności w Europie są wygodne dla Stanów Zjednoczonych, ponieważ umożliwiają wykorzystanie przez Amerykę strategii „oblaskawiania” („cherry picking”), umożliwiającej pozyskiwanie poszczególnych krajów i mogącej – przez wprowadzenie elementu różnicowania – podzielić „oś” Paryż–Berlin–Moskwa. Ten ostatni aspekt wydaje się obecnie pierwszoplanowy dla polityki amerykańskiej. O ile Francja jest bardziej „okopana” na swoich pozycjach, ale i tu są znaczne możliwości oddziaływania (na przykład przez międzynarodowe izolowanie i ograniczanie możliwości odgrywania przez nią mocarstwowej roli), o tyle Niemcy i Rosja są zdecydowanie bardziej skłonne do współpracy. Niemiecka chadecja od dawna atakuje obecną koalicję za odejście od sprawdzonej proamerykańskiej linii Adenauera, co nieuchronnie prowadzi – jej zdaniem – do zasadniczego zawężenia pola działania niemieckiej polityki zagranicznej i narastania międzynarodowej izolacji Niemiec. Czy więc strategia selektywnego pozyskiwania poszczególnych państw nie nakazuje zmiany postulatu Condoleezy Rice w odniesieniu do krąjących uczestników sojuszu: „Ukarać Francję, zignorować Niemcy i przebaczyć Rosji” na: „Zignorować Francję – ale oddziałując na nią tam, gdzie to możliwe – oraz przyciągnąć Niemcy i Rosję”?

Amerykańska strategia różnicowania i oblaskawiania może mieć znaczne i niejako naturalne szanse powodzenia w odniesieniu do krajów **Europy Środkowej i Wschodniej**, dla których istotne są dwa aspekty: zwiększenie swobody własnego działania oraz przeciwdziałanie ewentualnej dominacji francusko-niemiecko-rosyjskiej w Europie. Podtekst antyamerykański osi Paryż–Berlin i jednoznacznie artykułowana opozycja przeciw polityce USA w zbliżeniu francusko-niemiecko-rosyjskim oddziałuje zdecydowanie negatywnie na spójność procesu integracji nowych krajów członkowskich. Pomijając generalny aspekt uprawnionego podejrzenia o chęci przywódcze i tworzenie krajów różnych kategorii, stawia on nowo wstępujące kraje wobec konieczności dokonania kluczowego i bardzo trudnego wyboru między Europą (UE) a Ameryką. Osłabia to szczególnie rolę Niemiec jako czynnika integrującego w procesie budowania rozszerzonej Europy. Traktowanie przez Niemcy Rosji jako strategicznego partnera na Wschodzie jest elementem (przejsiowej?) marginalizacji regionu i w konsekwencji prowadzi do powstawania nowych linii podziału.

Stan stosunków polsko-niemieckich w zmieniających się uwarunkowaniach międzynarodowych

W ostatnim okresie zauważalne jest przesuwanie się punktów ciężkości stosunków polsko-niemieckich z problematyki dwustronnych kontaktów na kontekst międzynarodowy. Przy tym charakterystyczna jest jednak pewna „autonomiczność” relacji dwustronnych, które przy wszystkich swoich słabościach mają określoną dynamikę, wyraźnie zarysowany katalog problemów i nie kryją poważniejszych kwestii konfliktowych. Pojawiające się problemy sporne z jednej strony nie są w stanie trwale zdestabilizować dwustronnych stosunków, ale z drugiej strony korzystne impulsy na poziomie bilateralnym nie przyczyniają się do dalszego rozwoju tych stosunków. Ich dalsza dynamika zależna jest głównie od zdolności związania tych stosunków z szerszymi procesami międzynarodowymi, przede wszystkim od „europeizacji” relacji polsko-niemieckich. Podstawowym brakiem aktualnego stanu stosunków bilateralnych jest zdecydowana asymetria między intensywnym dialogiem politycznym a stosunkowo nikłym stanem kontaktów między społeczeństwami oraz powracającymi kwestiami dotyczącymi przeszłości.

Istniejące słabości stosunków polsko-niemieckich i powstające rozbieżności stanowisk między Polską a Niemcami, w tym w ostatnim okresie w kwestii operacji w Iraku czy idei utworzenia Centrum przeciwko Wypędzonym, nie mogą pomniejszyć czy zrelatywizować dotychczasowego zdecydowanego korzystnego bilansu dokonań. Nie mogą przede wszystkim prowadzić do osłabienia dwóch zasadniczych stwierdzeń kluczowych dla oceny przyszłości: **po pierwsze – w wymiarze dwustronnym stosunki polsko-niemieckie kryją znaczny potencjał, wymagający jednak nowych impulsów, oraz po drugie – w wymiarze międzynarodowym obaj partnerzy są sobie – choć w różny, często asymetryczny sposób – potrzebni.** Polsko-niemiecka „wspólnota interesów” nie straciła swojej aktualności, wymaga jednak zrewidowania dotychczasowych i określenia nowych celów i płaszczyzn współdziałania, uwzględniających szerszy kontekst międzynarodowy²³.

Polska polityka zagraniczna będzie dla Niemiec w takim stopniu atrakcyjna i użyteczna, w jakim zdolna będzie do przejścia do szerszej wizji polityki europejskiej i światowej. Przy braku zasadniczych kwestii spornych podejmowanie dyskusji na tematy wewnętrzne czy historyczne, na przykład Centrum przeciwko Wypędzonym w formule proponowanej przez Związek Wypędzonych – chociaż w jakiejś mierze konieczne dla pryncypialnego zarysowania polskiego stanowiska – jest generalnie jałowe. Przyczyna podnoszenia tych problemów tkwi w dylematach niemieckiej historii i świadomości narodowej, ale jednocześnie uwidacznia, co jest niezwykle istotnym praktycznym wskazaniem dla przyszłego działania,

²³ Por. wystąpienie ministra spraw zagranicznych RP W. Cimoszewicza, *Stosunki polsko-niemieckie na tle polskiej akcesji do Unii Europejskiej*, Berlin, 23 maja 2003 r. (informacja MSZ zamieszczona na stronie www.msz.gov.pl).

brak wspólnej europejskiej wizji i pilną konieczność podjęcia **wspólnego myślenia na temat europejskiej tożsamości**.

Głównymi uwarunkowaniami, określającymi obszar zbieżności interesów po stronie polskiej, są: nasze członkostwo w NATO i UE, zmiana konfiguracji politycznej w EŚiW (rozszerzenie NATO i UE) oraz poparcie Polski dla amerykańskiej polityki w kwestii Iraku. Wyznacznikami niemieckiej pozycji są: wzrost znaczenia zjednoczonych Niemiec, powodujący zasadnicze rozszerzenie zakresu działania niemieckiej polityki zagranicznej, w tym poza krąg europejski, oraz profilowanie się tej polityki odpowiednio do pozycji Niemiec jako „**mocarstwa cywilnego**”. Jednocześnie zachowują aktualność dwa filary niemieckiej polityki zagranicznej: europejski i atlantycki, oraz metody jej realizacji: niepodejmowanie działań samodzielnie, nieformułowanie racji narodowych i dążenie do rozszerzania obszaru działania. Hamująco na wzajemne oddziaływanie wpływa fakt niewykrystalizowania się jeszcze w Niemczech wizji roli Polski we wspólnocie europejskiej i transatlantyckiej.

W kontekście powyższych elementów aktualny obraz polsko-niemieckich interesów w zmienionych uwarunkowaniach międzynarodowych wskazuje na **możliwości współdziałania w czterech obszarach: globalnym (ONZ), transatlantyckim (NATO), europejskim (UE) oraz regionalnym (ugrupowania i struktury regionalne)**. Wszystkie one pozostają we wzajemnym związku, a poszczególne problemy w nich zawarte, jak na przykład polityka wschodnia, mają odniesienie do wielu obszarów²⁴.

Przyszły kształt stosunków polsko-niemieckich w sferze polityki zagranicznej będą wyznaczać zdolność i gotowość do podejmowania problemów o charakterze generalnym. Tak więc atrakcyjność Polski w niemieckiej polityce zagranicznej wzrasta odpowiednio do:

- możliwości wypełnienia koncepcyjnej luki w „obszarach niepewności” (polityka wschodnia, współpraca w regionie, granice procesu rozszerzania UE, kształt integracji, tożsamość europejska, stosunki transatlantyckie),
- gotowości podejmowania zbiorowych działań,
- zdolności elastycznego uczestniczenia w grze różnorodnych interesów w strukturach międzynarodowych i zawierania kompromisów.

W umownym podziale na płaszczyznę polityczną i ekonomiczną daje się wyodrębnić następujące obszary zbieżnych interesów. W **sferze politycznej** stanowią je: WPZiB, stosunki transatlantyckie, polityka wschodnia, instytucje unijne, IGC, reforma UE, Traktat Konstytucyjny, proces poszerzenia Unii, współpraca regionalna, wspólna europejska tożsamość oraz problemy globalne i reforma ONZ. W **dziedzinie gospodarczej** natomiast tworzą je: Wspólna Polityka Rolna, zasada pomocniczości, polityka imigracyjna, polityka strukturalna, gospodarczy wymiar polityki wschodniej, wspólne interesy w krajach trzecich oraz możliwe obszary

²⁴ Szeroką aktualną panoramę stosunków polsko-niemieckich zarysowała wspólna konferencja „Polsko-niemiecka agenda w rozszerzonej UE. Wspólne i rozbieżne interesy” zorganizowana przez Fundację Konrada Adenauera, Centrum Stosunków Międzynarodowych i Towarzystwo Polsko-Niemieckie (Berlin, 29–30 września 2003 r.).

wspólnych inicjatyw i aktywności w ramach zewnętrznej polityki ekonomicznej UE. Umowność powyższego podziału wiąże się z trudnością i niejednoznacznością rozgraniczenia i przyporządkowania poszczególnych obszarów do zakresu czynników politycznych i ekonomicznych. Dalsza analiza dotyczy zasadniczych aspektów politycznych.

WPZiB. Polska i Niemcy muszą na nowo przemyśleć i określić swoje aktualne oczekiwania w stosunku do NATO i UE. Odmienna reakcja na operację w Iraku nie osłabia nośności zasadniczych punktów zbieżnych w podejściu obu krajów: 1) rozwiązanie globalnych problemów, do których należy terroryzm, wymaga zjednoczonej i gotowej do działania Europy, 2) rozwój WPZiB nie stoi w opozycji do opcji transatlantyckiej oraz 3) rozwijanie europejskich zdolności nie oznacza hermetyczności ugrupowania krajów uczestniczących w tym procesie. Niezmiennie pozostają cechy niemieckiej polityki zagranicznej, do których należy nienaruszalność transatlantyckiego sojuszu. **Przy zaistniałej sprzeczności między amerykańską linią polityki zagranicznej a kursem politycznym Paryża i Berlina w kwestii Iraku nie można nie zauważyć, że obecne stanowisko niemieckie oparte jest na spójnych założeniach, będących wynikiem oceny własnych możliwości i przyjęcia określonej filozofii stosunków międzynarodowych, stąd opinie o jego koniunkturalnym charakterze są nieuprawnione.** Należy przyjąć, że określenie kształtu przyszłego partnerstwa transatlantyckiego nie odbędzie się w ramach rekonstrukcji dotychczasowych form, ale musi być on sformułowany w nowej postaci i na zmienionym poziomie.

W nowym podejściu do **partnerstwa transatlantyckiego** następujące linie rozwoju mają raczej charakter stały:

- nieprzerwanie postępujące usamodzielnianie się UE w zakresie WPZiB, w razie konieczności w ramach grupy zainteresowanych krajów,
- nieantagonistyczny charakter tego procesu w stosunku do współpracy w ramach NATO i do relacji Europa–Stany Zjednoczone,
- trwale zaangażowanie Stanów Zjednoczonych w Europie jako gwaranta jej bezpieczeństwa.

Niemiecka koncepcja bezpieczeństwa europejskiego wskazuje na konieczność oparcia go na trzech filarach: 1) siłach NATO, 2) siłach UE z uwzględnieniem sił NATO („Berlin plus”) oraz 3) siłach UE. Przyszłe decyzje o użyciu poszczególnych elementów powinny być uzależnione od charakteru operacji, jej legitymizacji oraz możliwości finansowania. Gotowość włączenia się Wielkiej Brytanii do europejskiej współpracy obronnej, sygnalizowana przez Niemcy zmiana podejścia do ustaleń spotkania brukselskiego (29 kwietnia 2003 r.) czy rozważany przez ministrów obrony UE w Rzymie (1–2 października 2003 r.) plan kierowania przez Unię oddziałami SFOR w Bośni zmierną w kierunku konkretyzacji idei EPBiO.

Wymiar wschodni. Obustronne poważne zainteresowanie i oczekiwanie wobec partnera wynika z niemożności rozwijania przez Polskę samodzielnej efektywnej polityki wschodniej, w przypadku Niemiec zaś – samodzielnego określenia jej kształtu. W tym względzie istnieje zauważalna komplementarność możliwości działania. Polska wraz z Niemcami może przejąć główną rolę w kształtowaniu

przyszłej polityki UE. Wyzwaniem dla polskiej polityki zagranicznej we wspólnym określeniu z Niemcami wymiaru wschodniego jest: 1) nietworzenie nowych granic i linii podziału, 2) rozwijanie stosunków ze wschodnimi sąsiadami w sposób spójny, przy zachowaniu indywidualnego podejścia, odpowiadającego aktualnemu stanowi przekształceń systemowych i zdolności uczestniczenia we współpracy, 3) przeciwdziałanie uprzywilejowanemu traktowaniu Rosji i postrzeganiu polityki wschodniej głównie przez pryzmat interesów rosyjskich oraz 4) kontynuacja procesu rozszerzenia UE. Polityka wschodnia Polski prezentuje się bardziej kompleksowo na tle niemieckiej polityki wschodniej, która cechuje się generalnie niejasnością koncepcyjną i niepewnością działania, zdecydowaną preferencją Rosji i selektywnością w podejściu do dalszego rozszerzenia UE na Wschód. „Europeizacja” polityki Polski wobec wschodnich sąsiadów zmierza do szerszego ujmowania form działania (na przykład przez działania polskich organizacji pozarządowych) i ram geograficznych rozszerzającej się Europy (przykładowo wspieranie europejskich aspiracji Ukrainy).

UE. Generalną zbieżność interesów w tym obszarze wyznacza konkluzja, iż centralne znaczenie ma zapewnienie zdolności do działania UE, warunkujące określenie roli i miejsca Europy w nowym łańdże światowym. Wymaga to realizacji trzech wzajemnie warunkujących się działań: 1) zakończenia procesu rozszerzenia UE, jej reformy instytucjonalnej i uzgodnienia kompromisu finansowego dla rozszerzonej UE, 2) uzdrowienia gospodarki europejskiej w zakresie jej dynamiki i konkurencyjności oraz 3) określenia roli Europy w polityce światowej. W równoległym wypracowaniu nowego kształtu Europy i stosunków transatlantyckich istotnym wyzwaniem obecnego etapu jest usunięcie koncepcyjnych sprzeczności między wzmocnioną Europą a USA oraz między europejską strategią bezpieczeństwa a współpracą transatlantycką. Elementem zbieżnym jest założenie niemieckiej polityki zagranicznej, że struktury współpracy transatlantyckiej są także obecnie podstawą regionalnego i globalnego bezpieczeństwa.

Współpraca regionalna. Zbieżne jest przekonanie o celowości rozwijania współpracy w istniejących już ugrupowaniach (Grupa Wyszehradzka, Inicjatywa Środkowoeuropejska, Rada Państw Morza Bałtyckiego) po 1 maja 2004 roku. Wspólne są motywy tego stanowiska: problemy nurtujące państwa członkowskie ugrupowań regionalnych nie znikną wraz z rozszerzeniem Unii, a współpraca regionalna w znacznym stopniu niweluje różnice i stanowi klamrę między obszarami o różnym statusie integracji. Nowym problemem jest możliwość zwiększonego udziału Niemiec we współpracy regionalnej, co po części warunkowane będzie zmianą statusu tego obszaru po wejściu do UE, ale po części – skłonnością niemieckiej polityki zagranicznej do rozwijania elastycznych form wielostronnych. Możliwość współdziałania Polski i Niemiec w zakresie polityki regionalnej oznacza także wspólne podjęcie problemów bezpośredniego i dalszego sąsiedztwa rozszerzającej się Europy (Bliski Wschód, Kaukaz, Azja Środkowa). W ten sposób regionalna polityka wobec sąsiadów może wpłynąć na przyjęcie przez poszerzoną UE globalnej odpowiedzialności politycznej w partnerstwie ze Stanami Zjednoczonymi.

Istotne możliwości polsko-niemieckiego współdziałania dotyczą zagadnień globalnych. Istnieje znaczna zbieżność w dostrzeganiu konieczności umocnienia struktur demokratycznych, poszerzenia obszaru bezpieczeństwa i pokoju na świecie oraz ukierunkowania działań międzynarodowej polityki gospodarczej na zapewnienie większej sprawiedliwości i zrównoważenia interesów (pomoc rozwojowa, sprawiedliwa wymiana handlowa). Dotyczy to konieczności reform WTO, MFW oraz instytucji z Bretton Woods. Szczególne miejsce zajmuje reforma ONZ i jej organów, w zakresie której polskie propozycje są popierane przez Niemcy.

Jeżeli Trójkąt Weimarski ma pełnić szeroko rozumianą funkcję umocnienia bezpieczeństwa w regionie, to należy dążyć do tego, żeby jego kształt był wzbogacony o możliwie znaczną liczbę podejmowanych problemów, a więc nie tylko z zakresu spraw politycznych, ale i ekonomicznych, społecznych, humanitarnych, wymiaru sprawiedliwości, kulturalnych czy ochrony środowiska naturalnego.

Wspólna tożsamość europejska. Tradycyjne impulsy integracyjne, u których podstaw leżą głównie względy ekonomiczne (na przykład tworzenie wspólnego obszaru gospodarczego, celnego czy walutowego), uległy wyczerpaniu. Dalsza dynamika kształtowania procesów integracyjnych zdaje się obecnie w decydującym stopniu zależna od procesu formowania się wspólnej tożsamości europejskiej i to zarówno na szczeblu przywódców państw, jak i poszczególnych społeczeństw. Ta kategoria, wyrastająca ze wspólnych wartości, wspólnej – często tragicznej – przeszłości, wspólnoty bieżących interesów i bezpośredniego geograficznego sąsiedztwa w ramach jednego kontynentu, musi odnosić się jednak przede wszystkim do wspólnych celów działania. Tylko w ten sposób możliwe jest dalsze efektywne rozwijanie procesu integracji kontynentu, wychodzące poza grę interesów narodowych. UE jest nie tylko związkiem państw, ale w coraz większym stopniu unią obywateli. Bez wykształcenia wspólnej tożsamości europejskiej procesy integracyjne stają się niezrozumiałe, budzą narodowe emocje i sprzeczności oraz blokują zdolność działania w szerszych ponadnarodowych ramach. Obustronny wyraźny deficyt tej kategorii jest poważnym wyzwaniem dla przyszłych polsko-niemieckich kontaktów.

Z przedstawionej analizy wynikają następujące wnioski w zakresie przyszłego kształtowania się stosunków polsko-niemieckich.

Obszarami wspólnych zainteresowań, ale rozbieżnych punktów widzenia, są kwestie: 1) relacji państw narodowych do procesu integracji europejskiej (WPZiB, Traktat Konstytucyjny, elementy federacyjne i ponadnarodowe), 2) modelu funkcjonowania rozszerzonej UE (podejmowanie ściślejszej współpracy w ramach zainteresowanej grupy krajów, tworzenie „twardego rdzenia”), 3) nowego charakteru stosunków transatlantyckich oraz relacji Europy i USA (rola USA i NATO w systemie bezpieczeństwa europejskiego, rozwijanie EPBiO), 4) charakteru i celów polityki wschodniej (priorytet dla Rosji, utrzymywanie statusu partnerów wschodnich poniżej poziomu członkostwa UE).

Realne możliwości poszukiwania kompromisu znajdują się w sferze stosunków transatlantyckich, roli NATO i po części roli Stanów Zjednoczonych w Euro-

pie, ponieważ „niemiecka droga” nie jest w istocie opcją między polityką europejską a transatlantycką, a sojusz z USA pozostaje dla Niemiec nadal fundamentem polityki zagranicznej. Wymaga to uczestnictwa Polski w zapoczątkowanym dialogu na temat europejskich zdolności obronnych.

Zwiększenie europejskich zdolności działania (WPZiB, EPBiO) jest w niemieckiej polityce zagranicznej kierunkiem priorytetowym i trwałym. Zakłada on również poszukiwanie rozwiązań w gronie zainteresowanych państw. Jak się zdaje, zrozumienie dla tej tendencji zwiększa się w gronie znaczących państw europejskich (Wielka Brytania), a co więcej – toruje sobie drogę w USA. Przed polską polityką zagraniczną stawia to dwa główne postulaty: po pierwsze – zwiększonej europejskiej orientacji i zaangażowania, również w osłabienie opozycji Europa–Stany Zjednoczone czy myślenia w kategoriach „osi”, oraz po drugie – przemyślenia w dłuższej perspektywie zasadności obecnego polskiego stanowiska w kwestii upatrywania wagi naszego głosu w ramach UE w „narodowych” kryteriach (wielkość, liczba głosów). Perspektywicznie wiele względów przemawia za większą efektywnością działań Polski w elastycznych układach. Zagrożenie dla polskiej polityki kryje się w możliwym zmarginalizowaniu roli Polski w procesie zwiększania zdolności działania UE. Znaczne możliwości współdziałania polskiej i niemieckiej polityki zagranicznej dotyczą wyraźnej zbieżności w pojmowaniu zagadnień międzynarodowego porządku międzynarodowego, poczynając od reformy ONZ, regulacji globalnych kwestii gospodarczych, a kończąc na zagadnieniach społecznych, prawnych czy ekologicznych.

Ryzyko polsko-niemieckiego współdziałania w zakresie polityki wschodniej polega na selektywnym podejściu przez Niemcy („kraj po kraju”) do sąsiadów na Wschodzie, co odbiega od polskiego pojmowania konieczności kompleksowego podejścia do problematyki wschodniej, ale również od ogólnej strategii Unii (Kopenhaga). Możliwości współpracy rodzi natomiast przeświadczenie o konieczności wspierania demokratycznych, prorynkowych i proeuropejskich struktur w tych krajach. Realne szanse na rozwinięcie polsko-niemieckiego współdziałania w tym względzie dotyczą: a) współpracy organizacji pozarządowych, b) podejmowania wspólnych działań informacyjnych oraz c) tworzenia oferty stypendialnej dla przyszłych kadr kierowniczych.

W aktualnych bardzo korzystnych ramach bilateralnych stosunków polsko-niemieckich istnieje **pilna potrzeba wypełnienia ich „substancją społeczną”** przez dialog i zbliżenie społeczeństw, w szczególności młodzieży. W tym celu należy na różnych forach kontaktów polsko-niemieckich (między innymi w trakcie spotkań ludności regionów, w ramach partnerstwa miast, kontaktów młodzieży, spotkań naukowców i specjalistów) podjąć dyskusję na temat wspólnej tożsamości europejskiej, która umożliwi utożsamianie się obywateli z ideą budowy wspólnej Europy. W ten sposób możliwe jest zwrócenie się ku przyszłym celom i oderwanie od obciążeń historii.