

VIII. SŁABE NIEMCY W MOCNYCH KOBIECYCH RĘKACH

Nie przypadkiem mijające dwanaście miesięcy określano w niemieckim dyskursie publicznym mianem „roku wyborczego”. W tym czasie obywatele RFN bądź ich reprezentanci aż 24 razy uczestniczyli w głosowaniach, które zmieniły polityczne oblicze Republiki Federalnej. Wyłoniono w nich nowy Bundestag, prezydenta republiki, deputowanych do Parlamentu Europejskiego oraz sześciu parlamentów w krajach związkowych. Pozostałe 15 głosowań dotyczyło reprezentantów władz lokalnych niższych szczebli. Wybory te, przypadające dokładnie 20 lat po rozpoczęciu pokojowej rewolucji z 1989 r., która doprowadziła do połączenia RFN z NRD, miały jeszcze jedno, bardzo symboliczne znaczenie. Zjednoczone Niemcy po 1990 r. stanęły przed dwoma wyzwaniem: sfinansowaniem transformacji byłej NRD oraz budową swojej pozycji na arenie międzynarodowej już jako podmiotu w pełni suwerennego. Wyzwania te musiały wiązać się z podejmowaniem niepopularnych reform ekonomicznych, których za wszelką cenę starano się uniknąć. Odbudowa gospodarcza wschodniej części Niemiec pochłonęła już około półtora biliona euro¹. Mimo to znacząco nie ograniczono wydatków państwa oraz rozwiniętego systemu świadczeń socjalnych. W polityce zagranicznej RFN, związana ze strukturami euroatlantyckimi, starała się utrzymać status średniego mocarstwa. Wymagało to jednak coraz częściej dokonywania wyboru pomiędzy ochroną własnych interesów a lojalnością wobec partnerów. Od 2000 r. RFN coraz częściej wybierała to pierwsze. Ponadto aktywność w stosunkach transatlantyckich wymuszała stosowanie instrumentów takich jak siły zbrojne. Nie zawsze było to korzystne dla wizerunku partii politycznych liczących się z pacyfizmem jako wartością obecną w społeczeństwie RFN. Rezygnowano z nich zatem nawet za cenę marginalizacji znaczenia Niemiec jako aktora w polityce globalnej.

Odkładanie najważniejszych reform w RFN, w tym odejścia od modelu państwa opiekuńczego, było w latach 90. możliwe. Koniunktura gospodarcza zapewniała środki na finansowanie systemu świadczeń socjalnych. Symbolem unikania zmian była polityka utworzonej w 2005 r. przez SPD i CDU/CSU koalicji rządowej. Jej członkowie, reprezentujący odmienne koncepcje polityki gospodarczej, wzajemnie się neutralizowali. Spowodowało to zastój w polityce wewnętrznej i zawężenie polityki zagranicznej do ochrony interesów ekonomicznych. **Kryzys 2009 r. pokazał, że unikanie reform nie będzie już możliwe. Potwierdzili to wyborcy, dokonując największych zmian w układzie sił politycznych w parlamencie RFN po zjednoczeniu.** Jednak przeżywające kryzys tożsamości ugrupowania, które utworzyły nowy rząd, nadal będą chciały za wszelką cenę uchylać się od podejmowania nie-

¹ S. Wenzel, *Was kostet die Wiedervereinigung*, Das Neue Berlin, Berlin 2003, s. 17.

popularnych decyzji. Wzmocni to tylko rolę polityki zagranicznej jako podstawowego instrumentu ochrony interesów ekonomicznych państwa.

POLITYKA WEWNĘTRZNA – WYBORY W CIENIU RECESJI

Najważniejsze zmiany w polityce wewnętrznej RFN były efektem zakończenia kadencji parlamentu federalnego. Koalicja SPD z CDU/CSU utworzona po wyborach w 2005 r. wynikała nie z bliskości ideowej jej członków, ale pragmatyzmu. Jej twórcy uzyskali zbyt małe poparcie, aby zawrzeć sojusz z tradycyjnymi sojusznikami: chadecy z liberalną FDP, a socjaldemokraci z Partią Zielonych. Wielka koalicja oznaczała zarówno wspólny rząd, jak i wspólne ponoszenie odpowiedzialności za pogarszający się od 2008 r. stan gospodarki oraz brak reform. Korzystały z tego partie wysuwające postulaty skrajne, zarówno ultraliberalna ekonomicznie FDP, jak i populistyczna Partia Lewicy.

W 2009 r. doszło do zakończenia procesu polaryzacji systemu partyjnego obserwowanego w latach poprzednich². Najbardziej skorzystała na tym CDU/CSU. Po pierwsze, dzięki szybkiej wewnętrznej konsolidacji z początku roku i dominującej roli kanclerz Angeli Merkel uniknęła konfliktów wewnętrznych, które dominowały w szeregach SPD. Po drugie, już od końca 2008 r. CDU/CSU wyraźnie sugerowała chęć zawarcia koalicji z FDP, z którą łączyła ją podobna wizja polityki gospodarczej. Takie podobieństwo nie istniało pomiędzy SPD a Zielonymi, nie wspominając już o Partii Lewicy, z którą to SPD musiała stale konkurować. Co więcej, współpraca dwóch ostatnich ugrupowań na poziomie landów wywoływała istotne dla elektoratu wątpliwości. Partia Lewicy postrzegana jest bowiem jako ugrupowanie skrajne, które nigdy nie odcięło się od komunistycznej przeszłości. Po trzecie, chadecja szybko dokonywała udanych zmian personalnych w rządzie, wprowadzając tam osoby kompetentne i znacznie polepszające wizerunek CDU/CSU. Najlepszym tego przykładem stał się minister gospodarki Theodor zu Guttenberg. Po czwarte wreszcie chadecja lepiej niż SPD opanowała korzystanie z populizmu w polityce. Decyzje atrakcyjne dla wyborców, takie jak podwyższenie emerytur, podejmował koalicyjny rząd. Decyzje mniej popularne, np. o podniesieniu podatków, chadecy prezentowali już jako samodzielną inicjatywę leżącego w gestii SPD ministerstwa finansów, konsekwentnie je krytykując. Mimo że obie partie przerzucały się odpowiedzialnością za stan gospodarki, najbardziej ucierpiał przez to wizerunek SPD. Wchodziła ona w konflikty ze związkami zawodowymi, sięgała po niewiarygodne hasła w rodzaju stworzenia po wyborach czterech milionów nowych miejsc pracy. Dopuszczała także do brzemiennej w skutkach wypowiedzi jej liderów, takich jak ta o podważeniu prawa przyszłych pokoleń do otrzymywania stabilnych emerytur. Zjednoczona chadecja z klarownym programem gospodarczym i sprecyzowanym koalicyjantem występowała zatem przeciwko rozbitej socjaldemokracji, borykającej się dodatkowo z kryzysem tożsamości. W takiej sytuacji, nawet przewidując straty w wyborach na rzecz mniejszych partii, CDU/CSU mogła liczyć

² Por. T. Jaskułowski, *Niemcy: polityka na miarę możliwości*, „Rocznik Strategiczny 2008/09”, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Warszawa 2009, s. 232 i n.

na utrzymanie się przy władzy. Dobrym prognostykiem tegoż były: zarówno ponowny wybór już w pierwszej turze w Zgromadzeniu Federalnym rekomendowanego przez chadecję Horsta Köhlera na prezydenta RFN, jak i wyniki wyborów do Parlamentu Europejskiego z czerwca 2009 r. CDU wygrała je z ponaddwukrotną przewagą nad SPD³.

Wybory do Bundestagu z 27 września 2009 r. potwierdziły wcześniejsze prognozy. Chadecja uzyskała co prawda drugi najsłabszy wynik w swojej historii, tj. 33,8%, jednak strata w porównaniu z poprzednimi wyborami wyniosła niewiele ponad 1%. SPD uzyskała zaś najgorszy wynik w całym okresie powojennym, tj. 23%, co oznaczało 11-procentową stratę i przejście po ponad dziesięciu latach do opozycji. **Bundestag po 20 latach od zjednoczenia stał się pięciopartyjny.** Przyczyną tego były najlepsze w historii wyniki mniejszych partii. FDP uzyskała 14,6% poparcia, a Partia Lewicy 11,9%. Ta ostatnia, będąca następczynią enerdowskiej partii postkomunistycznej, po raz pierwszy po zjednoczeniu weszła do Bundestagu jako ugrupowanie. Wyprzedziła nawet Zielonych, którzy uzyskali 10,7% poparcia⁴.

Strategia chadeczków przyniosła powodzenie także w wyborach do parlamentów krajowych w Hesji, Kraju Saary, Saksonii, Turyngii, Brandenburgii i Szlezwiku-Holsztynie. Tylko w Brandenburgii CDU nie znajduje się w koalicji rządowej. Pomimo strat udało się jej także stworzyć bez SPD koalicję w Kraju Saary – dotychczasowej „twierdzy SPD”. W Hesji, Saksonii i Szlezwiku-Holsztynie CDU utworzyła koalicję z FDP. Socjaldemokraci z kolei byli po wyborach reprezentowani w rządach jedynie dwóch krajów związkowych, z tym że w Turyngii koalicja z CDU została zawarta mimo sprzeciwu większości członków SPD. W Brandenburgii zaś doszło do zawiązania koalicji z Partią Lewicy. Stało się tak, pomimo że identyczna koalicja w Hesji z 2008 r. doprowadziła do przedterminowych wyborów landowych w 2009 r. i przegranej SPD. Poparcie dla wspomnianej już Partii Lewicy, obecnej we wszystkich parlamentach wybieranych w tym roku i poza FDP będącej największym wygranym elekcji 2009 r., wskazuje na prawdopodobny kierunek zmian w układzie sił politycznych w RFN. **Jeżeli duże partie nie będą w stanie zaferować i skutecznie zrealizować odbieranego pozytywnie przez społeczeństwo programu zmian w gospodarce, to istnieje duże prawdopodobieństwo, że w perspektywie kolejnych ośmiu lat to właśnie FDP oraz Partia Lewicy, a nie CDU i SPD, będą najważniejszymi frakcjami w Bundestagu.**

Sytuacja gospodarcza w RFN uzasadniała popularność partii przedstawiających skrajne postulaty w sferze socjalnej. Niemcy, które w 2011 r. planowały zrównoważyć budżet, w 2009 r. były zadłużone na 1,6 bln euro. Natychmiastowego wsparcia potrzebowały upadające jedno po drugim przedsiębiorstwa, przede wszystkim w stanowiących podstawę gospodarki sektorach motoryzacyjnym i bankowym. W sumie pomoc rządu dla nich wyniosła ponad 600 mld euro. Pochodziła jednak ze wzrostu długu publicznego, stanowiącego 73% PKB. Działania mające pobudzić gospodarkę, w rodzaju premii na zakup nowego samochodu i złomowanie starego, choć atrakcyjne propagandowo, nie mogły poprawić sytuacji przemysłu. Spektakularna

³ Wszystkie cytowane wyniki wyborów podawane za: www.bundeswahlleiter.de.

⁴ Ibidem.

akcja ratowania niemieckich zakładów postawionego w stan upadłości amerykańskiego koncernu General Motors (GM) zakończyła się równie spektakularną porażką rządu RFN. Sytuacji nie mogły poprawić działania *stricte* związane z wyborami: największa od dziesięciu lat podwyżka emerytur, wprowadzenie dla sześciu zawodów płac minimalnych czy wstrzymanie reformy urzędów pracy. Należy też wspomnieć o ustawach zezwalających w szczególnych przypadkach na nacjonalizację upadłych banków oraz zakazujących landom nadmiernego zadłużania się. Nie pozwoliło to jednak RFN na utrzymanie kryteriów Paktu Stabilności i Wzrostu, czyli nieprzekroczenie 3% granicy deficytu budżetowego⁵.

Do wyborów parlamentarnych w dwukrotnie nowelizowanym budżecie RFN na 303 mld euro wydatków w 2009 r. aż 127 mld euro stanowiły wydatki na zabezpieczenia socjalne. O takim rozdziale pieniędzy zadecydowano w momencie, gdy produkt krajowy brutto spadł w 2009 r. o 5%, eksport o 15%, a bezrobocie wynosiło 3,4 mln osób. Trzeba też przypomnieć, że w tym czasie związki zawodowe w trakcie rozmów z pracodawcami uzyskiwały 5% podwyżki i dodatkowe utrzymanie jej przez najbliższe 20 miesięcy. Nic dziwi zatem, że w umowie koalicyjnej pomiędzy CDU/CSU i FDP, która była podstawą prac rządu kierowanego ponownie przez Angelę Merkel, poprawa sytuacji gospodarczej stała się jednym z priorytetów⁶. **Otwarte jednak pozostaje pytanie, czy rząd będzie miał wystarczającą determinację, aby przeprowadzić niezbędne reformy ograniczające opiekuńczą rolę państwa.** Spory wewnątrz koalicji związane z postulowaną przez FDP komercjalizacją służby zdrowia, opór landów zachodnich przed finansowaniem biedniejszych landów wschodnich oraz debata o sensowności płacenia tzw. podatku solidarnościowego, z którego finansuje się koszty zjednoczenia, wskazywały, że determinacja ta nie będzie zbyt wysoka.

POLITYKA ZAGRANICZNA – KONTYNUACJA POMIMO ZMIAN

Pomimo kampanii wyborczej, powołania nowego rządu oraz zmiany na stanowisku ministra spraw zagranicznych RFN **podstawowe czynniki determinujące jej międzynarodową aktywność znaną z lat 2005–2009 pozostały bez zmian.** Nie mogły także wpłynąć na rozwiązanie głównych problemów stojących przed niemiecką polityką zagraniczną.

Decydującą zasadą zarówno starej, jak i nowej koalicji rządowej w sprawach międzynarodowych była harmonia współdziałania. Wszystkie partie polityczne tworzące rząd RFN były świadome jego celów. Były nimi: maksymalizacja wpływu na kształtowanie polityki światowej, w szczególności wewnątrz UE, oraz zapewnienie RFN najlepszych warunków rozwoju ekonomicznego, w szczególności w okresie recesji. **Kampania wyborcza, choć prowadziła do konfliktów w koalicji, nie odbijała się na polityce zagranicznej także dlatego, że do września**

⁵ *Brüssel dirigiert Berlin. Bis 2013 Zeit für den Defizitabbau*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung” z 9 listopada 2009 r.

⁶ *WACHSTUM. BILDUNG. ZUSAMMENHALT. Der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP. 17. Legislaturperiode*, Berlin 2009, s. 2 i n.

2009 r. MSZ kierował przewodniczący SPD. Z uwagi na słabość własnej partii nie mógł on sobie pozwolić na kolejny konflikt z CDU, tym bardziej że kanclerz RFN ma konstytucyjnie większe kompetencje w sprawach międzynarodowych. Znana z lat ubiegłych⁷ współpraca A. Merkel z szefem dyplomacji układała się zatem, jak na warunki kampanii wyborczej, wyjątkowo poprawnie. Między oboma politykami istniały, co zrozumiale, rozbieżności. Miały one jednak charakter taktyczny, były związane wyłącznie z pozyskiwaniem elektoratu w wyborach i nie dotyczyły spraw o znaczeniu fundamentalnym. Przykładem są choćby spory dotyczące przyjęcia przez Niemcy więźniów zwalnianych z amerykańskiej bazy w Guantanamo, dalszego utrzymywania w RFN przez USA broni nuklearnej czy też próby rozmów SPD-CDU na temat przyszłości NATO. Nie do uniknięcia było także swoiste konkurowanie A. Merkel i Franka-W. Steinmeiera w budowaniu jak najlepszego wizerunku za granicą. Nie wpływało ono jednak na ich bieżącą współpracę.

Poza kampanią wyborczą starano się realizować politykę najbardziej odpowiadającą interesom RFN. **Należy przy tym zaznaczyć, że 2009 r. był kolejnym rokiem osłabiania jej pozycji na arenie międzynarodowej.** Sztandarowy postulat Niemiec, tj. rozwój polityki ekologicznej, okazał się fikcją, ponieważ po pierwsze jego powstanie wynikało z wewnętrznej walki o władzę w RFN, a po drugie kolidował on z interesami ekonomicznymi największych mocarstw, a także samej Republiki Federalnej. Równie bezowocny okazał się dialog polityczny z mocarstwami regionalnymi, takimi jak Rosja, Chiny czy Iran. Nie mogło być inaczej, gdyż ceną za jego rzetelne prowadzenie byłaby strata przez RFN zysków z wymiany handlowej z tymi mocarstwami. Ograniczono zaangażowanie polityczne i militarne w sprawy transatlantyckie z powodu oszczędności finansowych i pacyfizmu, który wyznawało wielu wyborców w Niemczech. Nie do ukrycia były coraz większe trudności w realizacji zadań wykonywanych za granicą przez Bundeswehrę, jak również brak przełomu w jedynie oficjalnie poprawnych stosunkach z USA. Własny i w wielu przypadkach doraźny interes ekonomiczny zdominował też politykę wobec innych państw europejskich. Nieuniknionym efektem było tworzenie przez nie *ad hoc* koalicji celem ochrony własnych pozycji, które bardzo często pozostawały w konflikcie ze stanowiskiem RFN. **Do momentu wyjścia Niemiec z kryzysu gospodarczego nie wydaje się prawdopodobna zmiana tej sytuacji. Dominacja niemieckich interesów ekonomicznych nad innymi aspektami polityki zagranicznej jest w obecnej sytuacji finansowej państwa nie do uniknięcia.** Kierujący od września 2009 r. MSZ RFN przewodniczący FDP Guido Westerwelle będzie jeszcze mocniej niż poprzednik akcentował znaczenie tych interesów. Ponadto duża różnica w liczbie mandatów dla FDP i CDU oraz zbieżność programowa obu partii (której nie było w przypadku SPD i CDU) ułatwi współdziałanie koalicjantów w realizowaniu tej polityki, tym bardziej że ochrona interesów ekonomicznych zawsze była i będzie łatwiejsza na zewnątrz niż wewnątrz RFN.

⁷ T. Jaskułowski, op. cit., s. 236.

Polityka europejska – więcej egoizmu niż wspólnotowości

Niezależnie od kampanii wyborczych **polityka europejska Niemiec opierała się na niezmiennym od lat balansie pomiędzy ochroną gospodarczych i politycznych interesów narodowych a obowiązkami wynikającymi z członkostwa w UE. Do czasu kryzysu gospodarczego pozwalało to na względną równowagę tej polityki**⁸. Zabiegano oczywiście o maksymalizację własnych wpływów. RFN była jednakże świadoma ceny, jaką miała zapłacić za dwuznaczność takiego podejścia, dlatego też dostosowywała się w niektórych przypadkach do zdecydowanie niekorzystnego dla jej interesów stanowiska wspólnoty. Niemcy od 2008 r. stopniowo odchodziły także od modelu ścisłej współpracy z Francją w kształtowaniu polityki europejskiej. Chodziło przy tym **zarówno o rozbieżne interesy polityczne** obu państw, jak i **łatwość budowania zmiennych koalicji** wewnątrz UE w celu ochrony własnych interesów ekonomicznych. Widoczne osłabienie dynamiki relacji niemiecko-francuskich było spowodowane także kryzysem ich dotychczasowej formuły partnerstwa⁹.

Kryzys gospodarczy w 2009 r. wpłynął na zmianę powyższej sytuacji. Kiedy pomoc gospodarce i ochrona własnego rynku pracy uznano za priorytety dla rządu RFN, UE stała się przede wszystkim instrumentem do realizacji tych celów. Formuła balansu między interesami RFN a całej wspólnoty zachowała znaczenie tylko w sprawach *stricte* politycznych, przestała zaś w zupełności obowiązywać w kwestiach gospodarczych, chyba że odpowiadała w danym wypadku stanowisku RFN. Uzupełnieniem nowego podejścia do „europejskiego balansu” był wzrost znaczenia podmiotów wewnętrznych w kształtowaniu tej polityki. Był to skutek jednego z orzeczeń Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 2009 r. (FTK). Spowodowało ono konieczność rewizji niemieckiego prawa, wzmocnienia roli legislatury w kształtowaniu polityki europejskiej, co w efekcie wzmocniło tylko egocentryzm stanowiska RFN w UE, a także, co jest nowością, spowodowało, że UE w większym stopniu niż dotychczas była wykorzystywana jako przedmiot wewnętrznej walki politycznej. Ponieważ kryzys gospodarczy w równym stopniu dotknął Niemcy i Francję, w 2009 r. powróciła ożywiona współpraca polityczna obu państw, której celem była przede wszystkim ochrona wspólnych interesów ekonomicznych.

W jaki sposób na kształtowanie polityki europejskiej Niemiec wpłynęło wspomniane orzeczenie FTK z 30 czerwca 2009 r.? Rozpatrywał on skargę Partii Lewicy, która starała się zablokować ratyfikację Traktatu z Lizbony, ponieważ uznawała go za niekonstytucyjny. Sąd nie podzielił tego zdania¹⁰. Nakazał jednak przygotowanie nowego ustawodawstwa zwiększającego rolę parlamentu w podejmowaniu decyzji w polityce europejskiej, uznając, że jest ona zbyt mała. Stosowne ustawy uchwalono jeszcze przed wyborami parlamentarnymi jako warunek ratyfikacji Traktatu

⁸ Ibidem.

⁹ P. Buras, *Niemcy po wyborach*, „Biuletyn Niemiecki” z 9 grudnia 2009 r., s. 10.

¹⁰ R. Formuszewicz, *Wyrok niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego w kwestii ratyfikacji traktatu lizbońskiego*, „Biuletyn PISM” z 12 sierpnia 2009 r.

z Lizbony. **Zgodnie z nimi decyzje rządu dotyczące przyszłych zmian w UE, m.in. takich jak: przyjęcie nowych członków, zmiana sposobu podejmowania decyzji w organach Unii oraz rozszerzenie jej kompetencji muszą być ustalone z oboma izbami parlamentu, zanim dojdzie do przyjmowania stosownych zmian w prawie europejskim.** W wypadku posiadania większości w obu izbach parlamentu nowa ustawa nie zmienia nic w pracach rządu. Utrzymanie jej w drugiej izbie zależy jednak od wyników wyborów lokalnych w 2010 r. W przypadku porażki CDU reprezentanci landów rządzonych przez opozycję będą mogli skutecznie blokować stanowisko egzekutywy bądź na nie wpływać, np. w sprawach rozszerzenia UE, w zależności od doraźnych korzyści politycznych.

Wyrok FTK nie zmienił (bo nie mógł) stanowiska Niemiec w sprawach dotyczących przyszłości oraz funkcjonowania UE jako takiej. RFN dokładała wszelkich starań, aby jak najszybciej zakończyć ratyfikację Traktatu Lizbońskiego; warto przypomnieć tu chociażby intensywny dialog polityczny z Republiką Czeską. Jednocześnie razem z Francją dążyła do mianowania wspólnych dla obu państw kandydatów na stałego przewodniczącego Rady Europejskiej oraz ministra spraw zagranicznych UE. Były to osoby niemające takiej pozycji politycznej (np. Tony Blair), która mogłaby zagrozić interesom tychże państw. Poparcie udzielone Hermanowi Van Rompuyowi oraz Catherine Ashton stanowi zatem symboliczne zwycięstwo przeciwników zacieśniania integracji. Identyczny schemat A. Merkel zastosowała, wysuwając nieposiadającego doświadczenia w polityce międzynarodowej Günthera Oettingera jako kandydata RFN na stanowisko komisarza UE. Jego nominacja oznaczała *de facto* pozbycie się przez kanclerza jednego z najsłabszych premierów rządów krajowych, co było istotne przed kolejnymi wyborami lokalnymi w 2010 r.¹¹

Konsekwentnie przypominano w RFN o sprzeciwie dla rozszerzenia UE. Niemcy razem z Francją prezentowały co prawda stanowisko, że debatę na ten temat można rozpocząć dopiero po zakończeniu procesu ratyfikacyjnego Traktatu z Lizbony, jednak cały czas wykluczały perspektywę członkostwa dla Turcji i Ukrainy. Poparcie dla kandydatur np. Serbii i Chorwacji uzależniano zaś od postępów w demokracji tych krajów i reformowaniu ich gospodarek.

O ile w sferze politycznej Niemcy, także z obawy o utratę możliwości wpływu, balansowały jeszcze pomiędzy interesem wspólnoty a własnym, czego wyrazem była m.in. werbalna próba zrozumienia możliwości poszczególnych państw UE w ograniczeniu emisji gazów cieplarnianych, o tyle w **kwestiach ekonomicznych polityki europejskiej RFN nastąpił nienotowany od lat zwrot w kierunku skrajnego protekcjonizmu.** Niemcy, decydując o partycypacji w programach pomocowych UE, konsekwentnie domagały się finansowania przez nie przede wszystkim korzystnych dla nich projektów, takich jak gazociąg północny. Pomoc dla konkurencyjnego gazociągu „Nabucco”, w której to inwestycji udziały mają także niemieckie koncerny, rząd RFN, niechętny temu projektowi, uzależnił wprost od wsparcia finansowego dla budowy gazociągu pod Bałtykiem.

¹¹ *Merkels leere Hände*, „Süddeutsche Zeitung” z 29 listopada 2009 r.

Szwecja i Finlandia wycofały zastrzeżenia natury ekologicznej wobec gazociągu północnego, co było niewątpliwym sukcesem Niemiec w 2009 r. Rozbieżności w innych kwestiach jednak pozostały. Dotyczyły one całości zagadnień związanych z pokonywaniem kryzysu gospodarczego. Angela Merkel sprzeciwiła się powołaniu specjalnego funduszu pomocowego dla krajów Europy Wschodniej dotkniętych kryzysem. RFN chciała jak najmniej partycypować w finansowaniu unijnych pakietów pomocowych, mimo że oczekiwała od Unii jak największej pomocy. Niemcy były także przekonane, że do programu Partnerstwa Wschodniego powinna dołączyć Rosja, i były gotowe poprzeć dwukrotny wzrost kwot przeznaczonych przez Komisję Europejską na współpracę z tym państwem. W kwietniu 2009 r. rząd RFN ostentacyjnie poparł nawet rosyjskie propozycje dotyczące tzw. Karty Energetycznej w stosunkach z UE, chociaż przedstawiciele Komisji Europejskiej (KE)¹² formułowali wątpliwości co do rosyjskich intencji. Niemcy zachowywały się w tym przypadku zupełnie racjonalnie, dbając o relacje z Rosją jako kluczowym partnerem handlowym.

Wysuwane przez RFN i Francję postulaty kontroli funduszy spekulacyjnych, ograniczenia działalności „rajów podatkowych” czy też regulowania wysokości zarobków menedżerów wielkich korporacji wydawały się kolejnym manewrem taktycznym. Formułując propozycje np. kontroli rynków finansowych, Niemcy i Francja występowały wyłącznie przeciwko małym krajom, takim jak Liechtenstein, omijając państwa mające rzeczywisty wpływ na globalne finanse, np. USA czy Wielką Brytanię. Zysk z innych pomysłów, np. obniżania pensji kadrze kierowniczej wielkich koncernów, w wymiarze globalnym byłby znikomy. RFN nie rezygnowała przy tym z bezpardonowej walki z Francją o jak największe profity z funduszy UE. Gdy w lutym 2009 r. zdecydowano w KE o przyznaniu Francji specjalnej pomocy dla jej przemysłu samochodowego, najgłośniejszą sprzeciwiały się temu właśnie Niemcy. A kiedy stosowny wniosek rozpatrzono pozytywnie, RFN zażądała dla siebie podobnego wsparcia.

Egoizm towarzyszył także Niemcom w innych aspektach europejskiej polityki ekonomicznej. UE była potrzebna RFN, gdy zamierzano doprowadzić do koordynacji działań wszystkich państw europejskich, w których znajdowały się fabryki postawionego w stan upadłości koncernu GM. Niemcy nie zamierzały jednak zbilansować swojego budżetu do 2013 r., jak nakazała im Komisja Europejska. Nie zgadzały się także na zmiany unijnego prawa finansowego dotyczącego sporządzania bilansów, które było niekorzystne dla niemieckich banków, ani na przekazywanie kompetencji państwowego nadzoru finansowego instytucjom UE¹³. Nie mogło to dziwić, RFN bowiem miała np. najbardziej nietransparentny system rozliczania unijnej pomocy dla rolnictwa i w 2009 r., dopiero pod groźbą sporu sądowego z KE, jako ostatni członek UE zgodziła się na ujawnienie danych dotyczących jej rozdysonowania. **Należy oczekiwać, iż w 2010 r. walka Niemiec o jak najlepszą pozycję w sferze ekonomicznej przybierze na sile, tym bardziej że obowiązujący**

¹² *Moskau brüskiert EU mit Energie-Initiative*, „Handelsblatt” z 25 kwietnia 2009 r.

¹³ *Berlin bremst EU-Finanzaufsicht*, „Financial Times Deutschland” z 21 września 2009 r.

od 1 grudnia 2009 r. Traktat z Lizbony zapewnia im dostateczne instrumenty wpływu w sferze politycznej.

Stosunki transatlantyckie – coraz mniej sukcesów, coraz więcej problemów

Tak jak rok poprzedni, także 2009 r. charakteryzował się osłabieniem znaczenia Niemiec w stosunkach transatlantyckich. Jedną z przyczyn takiego stanu był niewątpliwie kryzys gospodarczy i konieczność skupienia się RFN na problemach wewnętrznych. Problemy ekonomiczne nie były jednak dostatecznym wytłumaczeniem słabości w polityce globalnej. **Wydaje się, że Niemcy jako państwo, także wskutek funkcjonowania wewnątrz UE, straciły umiejętność samodzielnego poruszania się w nieprzyjaznym dla nich środowisku międzynarodowym.** Pozycja jednego z najsilniejszych państw Unii zapewnia zarówno instytucjonalny, jak i praktyczny wpływ na jej politykę. Co więcej, rola RFN w UE oraz dostępne w niej instrumenty działania były bez zastrzeżeń akceptowane przez liczące się siły polityczne Niemiec. Inaczej jest w stosunkach transatlantyckich. Niemcy są tam tylko jednym z kilku znaczących państw średniej wielkości. Ich potencjał finansowy i gospodarczy, choć nadal ważny, nie jest atrakcyjny np. dla rozwiniętych gospodarczo państw azjatyckich. RFN nie ma, tak jak w UE, instytucjonalnych możliwości wpływu na partnerów. To Niemcy muszą wręcz zabiegać o korzystne relacje z nimi, aby ochronić swoje interesy gospodarcze. Główne instrumenty wpływu RFN na politykę globalną, tj. pomoc finansowa i/lub obecność militarna, zostały drastycznie ograniczone z racji kryzysu ekonomicznego. Bundeswehra uczestnicząca w misjach popełniła wiele brzemiennech w skutkach pomyłek rzutujących na wiarygodność i/lub wizerunek międzynarodowy RFN. Niemcy, pamiętając o wielu silniejszych aktorach, musiały także liczyć się z tym, że prowadząc działania w celu ochrony własnych interesów ekonomicznych i niekorzystne dla innych państw w obszarze transatlantyckim, spowodowałyby dolegliwą dla RFN kontreakcję, której nie będzie można zablokować, tak jak w UE, metodami politycznymi. Ponadto w zakresie zagadnień kluczowych z punktu widzenia stosunków transatlantyckich – relacji z USA oraz użycia sił zbrojnych za granicą – główne partie polityczne RFN wyraźnie się różniły, co starały się wykorzystywać w kampanii wyborczej. Nie doprowadziło to co prawda do znaczących kontrowersji. **Zmiana koalicji nie przesądza jednakże o tym, że problemy w ocenie miejsca Niemiec w stosunkach transatlantyckich przestaną się pojawiać.**

Problemy Niemiec związane z ich rolą w polityce globalnej najlepiej pokazuje rozwój stosunków ze Stanami Zjednoczonymi. Korzystając z wprowadzania przez administrację prezydenta Baracka Obamy nowych akcentów w polityce międzynarodowej, Niemcy zaczęły od początku 2009 r. współuczestniczyć w nowych inicjatywach politycznych USA. Warto tutaj wspomnieć o niemiecko-amerykańskich dokumentach w sprawie relacji NATO z Rosją¹⁴, niemalże identycznym z amerykańskim stanowisku z początku roku uznającym konieczność podejmowania roz-

¹⁴ *NATO–Russland-Rat wird wiederbelebt*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung” z 15 marca 2009 r.

mów z przedstawicielami talibów w Afganistanie czy też o pomysłе przejęcia przez Niemcy więźniów przetrzymywanych w bazie w Guantanamo. **Pomimo tego we wzajemnych relacjach nie doszło do znaczącej poprawy.** Postawę USA wobec RFN cechowała znaczna powściągliwość z uwagi na zbliżające się wybory do Bundestagu. Niemcy były nieprzejednane w swoim sprzeciwie w sprawie rozszerzenia NATO na Wschód, przyjęcia Turcji do UE i zwiększenia własnego zaangażowania militarnego w Afganistanie. Stany Zjednoczone z drugiej strony nie wykazywały zainteresowania podjęciem znaczących zobowiązań w sprawie redukcji emisji CO₂ czy też regulacji rynków finansowych. Co więcej, w trakcie negocjacji dotyczących konkretnych spraw gospodarczych, takich jak restrukturyzacja koncernu GM, oba państwa zachowywały postawę skrajnie egoistyczną. Niemcy nie zgadzały się na udzielenie pomocy niemieckim częściom GM, jeżeli pomoc ta miałaby być prętransferowana w jakiegokolwiek formie do USA. Amerykańskie kierownictwo firmy postanowiło zaś, mimo nacisków rządu RFN na administrację USA, nie sprzedawać europejskim inwestorom niemieckich spółek koncernu¹⁵.

Niemcy także bez większych sukcesów angażowały się w 2009 r. w wypracowywanie nowych standardów zwalczania problemów globalnych, takich jak ekologia oraz wspomniana regulacja rynków finansowych. Sprzeciw USA i innych państw, m.in. Wielkiej Brytanii, doprowadził do formułowania znanych w polityce europejskiej postulatów bez znaczenia: ograniczenia premii dla menedżerów z jednoczesnym bojkotem przez Niemcy istotnych propozycji wzmocnienia kapitałowego banków. Były one bowiem niekorzystne dla systemu bankowego RFN. Ponadto konkretne przepisy w sprawie poprawy nadzoru finansowego miały być tworzone dopiero w 2011 r. W kwestiach ekologicznych wyznaczano co prawda cele i określono czas redukcji emisji CO₂, jednak był on nierealnie odległy (rok 2050). RFN, zobowiązując się do przekazania środków finansowych na realizację tych celów – 1,2 mld euro – zastrzegła, że finansowanie rozłożone jest na trzy lata, nie przewiduje się jego zwiększenia, nie może ono też oznaczać zagrożenia niemieckich miejsc pracy¹⁶ oraz wzrostu pomocy dla krajów rozwijających się. Deklarowana kwota stanowiła w 2009 r. zaledwie 0,37% PKB RFN.

Stosunek do ekologii podsumowywał charakterystyczny trend w niemieckiej polityce globalnej w 2009 r. **Ponieważ stawało się oczywiste, że żadna ze sztan-darowych niemieckich inicjatyw, np. ograniczenie emisji CO₂, nie ma szans na pełną realizację, rezygnowano z ich forsowania i skupiono się na maksymalnym zabezpieczeniu własnych korzyści ekonomicznych.** Klasycznym przykładem tego były stosunki RFN ze średnimi mocarstwami, w których dominował prymat ekonomii nad polityką. Niemcy zwiększały eksport broni do państw uznawanych za autorytarne. Rozwijały stosunki handlowe z Chinami i Rosją, zwiększając inwestycje w tych państwach. Reakcja rządu w Berlinie na wydarzenia w Iranie z drugiej połowy 2009 r. była wysoce wstrzemięźliwa¹⁷, co należy tłumaczyć obawą o utrzymanie lukratywnych umów gospodarczych. Nie przynosiły efektów ko-

¹⁵ *GM-Rückzieher brüskiert die deutsche Politik*, „Die Welt” z 4 listopada 2009 r.

¹⁶ *Merkel: klimat nie kosztuje miejsc pracy*, „Rzeczpospolita” z 12 grudnia 2009 r.

¹⁷ *Por. Iran: Proteste nach Präsidentenwahl*, „Süddeutsche Zeitung” z 15 czerwca 2009 r.

lejne konferencje i spotkania na temat irańskiego programu nuklearnego. Skuteczna okazała się jedynie mediacja RFN pomiędzy Izraelem a ugrupowaniami palestyńskimi w sprawie wymiany jeńców. Mediacja ta nie mogła jednak w znaczący sposób przyczynić się do ograniczenia konfliktu na Bliskim Wschodzie także z uwagi na napięcia w stosunkach niemiecko-izraelskich, szczególnie po powołaniu rządu Beniamina Netanjahu. Niemcy nie popierały akcji osadnictwa żydowskiego na Zachodnim Brzegu Jordanu, Izrael żądał zaś ograniczenia kontaktów handlowych RFN z Iranem.

Największym wyzwaniem dla RFN w 2009 r. był problem polityki bezpieczeństwa, a szczególnie udziału Bundeswehry w misjach zagranicznych. Na poziomie działań dyplomatycznych w tym zakresie RFN odniosła kilka drobnych sukcesów. Skutecznie wsparła kandydaturę Andersa Rasmussena na stanowisko sekretarza generalnego NATO. Udało się jej doprowadzić do wznowienia dialogu Sojuszu z Rosją. Bundeswehra konsekwentnie nie uczestniczyła w ćwiczeniach NATO, które odbywały się na obszarze mogącym wywołać w kontaktach z nią reperkusje dyplomatyczne, np. w Gruzji. Pozwoliło to na zagwarantowanie stabilnego i taniego tranzytu niemieckiego zaopatrzenia do jednostek stacjonujących w Afganistanie właśnie przez terytorium Rosji. Jednocześnie jednak sukcesy te determinowała aktywność nie tyle Niemiec, ile USA. Ponadto, głównie z przyczyn ekonomicznych, RFN ograniczała kierowaną na cały Bliski Wschód pomoc materialną. Dotyczyło to zwłaszcza Afganistanu i Iraku.

Ograniczenie pomocy oraz podjęta z uwagi na wybory parlamentarne decyzja o wycofywaniu części kontyngentu z Afganistanu musiały przynieść negatywne efekty. Wysłano tam co prawda dodatkowych 600 żołnierzy, ale wyłącznie w celu ochrony przebiegu wyborów prezydenckich. Niemiecki kontyngent liczył dzięki temu w 2009 r. 4100 osób i był trzecim co do wielkości, tyle że musiał on działać w nowych warunkach. Ataki na żołnierzy Bundeswehry nasiliły się, gwałtownie wzrosła liczba związanych z nimi ofiar śmiertelnych. Niemieckie jednostki prowadziły najcięższe operacje militarne za granicą od czasu II wojny światowej¹⁸. Tymczasem w RFN brakowało pieniędzy na specjalistyczną opiekę dla powracających ze służby. Dopiero po zabiciu trzech żołnierzy zmieniono w Bundeswehrze zasady użycia broni. Apogeum problemów stał się atak z 4 września 2009 r. na kolumnę cystern w pobliżu bazy w Kunduz. Podawane przez ministerstwo obrony sprzeczne wersje wydarzeń, różniące się dane o liczbie cywilnych ofiar oraz ukrywanie informacji o nich doprowadziły do dymisji ówczesnego szefa resortu, powołania parlamentarnej komisji śledczej do zbadania okoliczności sprawy oraz pozwania niemieckiego rządu przez rodziny zabitych¹⁹. Konsekwencje precedensowych wyroków w tej sprawie mogą być dla RFN równie brzemiennie w skutki co ujawnienie przypadków nielegalnego handlu w Afganistanie niemiecką bronią, dostarczaną oficjalnie dla afgańskiej policji, posądzenia jednostek stacjonujących za granicą o łamanie prawa czy też kontrowersje wobec upublicznienia wstrzymania akcji od-

¹⁸ *German limits on war face Afghan reality*, „The New York Times” z 27 października 2009 r.

¹⁹ *Entschädigung nach Luftangriff*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung” z 8 grudnia 2009 r.

bijania wprowadzonych niemieckich statków²⁰. **Wydaje się, że rząd RFN chciałby angażować się w operacje militarne bez użycia broni, ponoszenia ofiar oraz minimalnym kosztem. Rok 2009 pokazał, że jest to niemożliwe.**

Stosunki polsko-niemieckie – mała stabilizacja

Paradoksalnie przed wyborami parlamentarnymi do Bundestagu w 2009 r., kiedy w czasie kampanii siłą rzeczy instrumentalnie traktuje się politykę zagraniczną, stosunki między Polską a Niemcami osiągnęły nienotowaną wcześniej stabilność. Zwraçało to uwagę, tym bardziej że w dyskursie publicznym obu państw nadal, nieproporcjonalnie do znaczenia, obecny był wysoce drażliwy temat działań Związku Wypędzonych. Rok 2009 zdominowała debata nad zasiadaniem przez Erikę Steinbach, przewodniczącą związku, w radzie fundacji „Ucieczka, Wypędzenie, Pojednanie”.

Stabilne stosunki oznaczały przede wszystkim to, że **utrwalone zostały dobre praktyki postępowania we wzajemnych kontaktach, niezależnie od naturalnych różnic interesów obu państw wewnątrz UE**. Znane z lat ubiegłych rozbieżności polityczne i gospodarcze pozostały. Rozmowy na ich temat przybrały jednak inną formę. Kultura dialogu oraz skupianie się we wzajemnych relacjach na sprawach dotyczących przyszłości Europy pozwalają sądzić, że owa stabilność będzie trwała.

Jak wyglądało stosowanie dobrych praktyk we wzajemnych kontaktach, pokazuje wspomniana sprawa Steinbach. Zarówno przed wyborami, jak i po nich rząd RFN dystansował się wobec działań szefowej Związku Wypędzonych, nastawionej na zdobycie popularności za wszelką cenę i zabiegającej o miejsce w radzie fundacji²¹. Poparcie udzielone przez Merkel środowiskom wypędzonych – tradycyjnym wyborcom CDU – było w 2009 r. ograniczone do minimum. Oficjalne reakcje Polski na nieprzyjazne gesty tych środowisk były zaś wyjątkowo stonowane. **Polska i Niemcy pamiętają o wspólnych interesach w UE i nie pozwolą sobie na pogorszenie relacji z powodu mało znanego polityka, który będzie robił wszystko, aby zapewnić sobie polityczny i/lub medialny byt**. I choć Steinbach nadal będzie starała się być obecna w dyskursie publicznym, jej znaczenie – tak jak całego środowiska wypędzonych, niezależnie od decyzji w sprawie wspomnianej fundacji – będzie coraz mniejsze, tym bardziej że trwają mniej medialne, ale kluczowe dla wzajemnego pojednania prace, np. nad wspólnym podręcznikiem do historii.

Rok 2009 upłynął także pod znakiem rocznic, które były czynnikiem wspomagającym dynamikę polsko-niemieckich kontaktów politycznych. Nie przesłoniło to jednak najważniejszych problemów wynikających z prowadzenia polityki europejskiej. **Nadal co prawda nie rozwiązano najważniejszych kwestii**, takich jak budowa gazociągu północnego, szersze otwarcie rynku pracy w RFN dla Polaków czy utrzymanie w perspektywie długookresowej unijnej pomocy dla rolnictwa, na którą nie zgadzają się Niemcy. Polska konsekwentnie domagała się specjalnych roz-

²⁰ *Kritik nach GSG 9-Einsatz*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung” z 10 maja 2009 r.

²¹ *Berlin bliżej Warszawy?*, „Rzeczpospolita” z 2 listopada 2009 r.

wiązań dotyczących emisji CO₂, ponieważ proponowane, jej zdaniem, hamowałyby rozwój gospodarczy. Uczestnictwo Niemiec jako aktora dynamizującego inicjatywę Partnerstwa Wschodniego pozostawało także ograniczone z uwagi na stosunek RFN do Rosji. Należy jednakże pamiętać, że istniejące rozbieżności są powoli eliminowane, np. te dotyczące rynku pracy. W stosunkach z Rosją RFN jako członek UE po raz kolejny broniła polskich interesów, choćby w kwestii dostępu do Cieśniny Piławskiej. Kwestie przesyłu energii będą i tak rozwiązywane na forum unijnym, co daje Polsce możliwość tworzenia zmiennych koalicji celem ochrony własnych interesów. Koalicje te zaś Polska bardzo sprawnie tworzyła dotąd właśnie z Niemcami, choćby przeciwko protekcyjnym zachowaniom Francji w UE czy też przy okazji negocjacji na temat składu nowej Komisji Europejskiej²². **Problemem we wzajemnych relacjach może stać się kampania wyborcza w Polsce w 2010 r.** Podsycanie nastrojów antyniemieckich ma długie tradycje na rodzimej scenie politycznej. Nie wydaje się zatem prawdopodobne, że część pretendentów do prezydentury z tego zrezygnuje. Pojawiające się już pod koniec 2009 r., jak się wydaje właśnie w związku z kampanią, postulaty renegotjacji traktatu polsko-niemieckiego z 1991 r., uznania społeczności polskiej w RFN za mniejszość czy też symbolicznego zniesienia hitlerowskiego ustawodawstwa dotyczącego Polski²³ mają niewielkie szanse na realizację, możliwe jednak, że powróci się do nich po wyborach 2010 r., oczywiście pod warunkiem iż nie będzie to kolidowało z interesami Polski. **Swobody obywatelskie w UE są bardzo duże i nie wydaje się, aby rząd RP zdecydował się na rozpoczęcie z RFN rozmów na temat statusu mniejszości polskiej, mając przed sobą o wiele ważniejsze dla bezpieczeństwa państwa negocjacje, np. dotyczące polityki energetycznej.**

²² *EU-Chefs setzen Barroso unter Druck*, „Handelsblatt” z 23 czerwca 2009 r.

²³ *Czas na przegląd traktatu*, „Rzeczpospolita” z 26 października 2009 r.