

# NIEMCY: NA DRODZE OD „REPUBLIKI BOŃSKIEJ” DO „REPUBLIKI BERLIŃSKIEJ”

## PROBLEMY WEWNĘTRZNE RFN

W 1996 r., w połowie kadencji parlamentu, rząd federalny przystąpił do realizacji reform ekonomicznych i finansowych, oznaczających początek głębokiej przebudowy „państwa socjalnego”, tym samym zaryzykował jednak znaczny spadek poparcia społecznego i przesunięcie sympatii wyborców w kierunku lewicowej opozycji. Tzw. pakiet oszczędnościowy, „konsolidacja” budżetu na 1997 r. oraz plany reformy podatkowej i rentowej były reakcją na nasilenie negatywnych tendencji w gospodarce; miały także tworzyć warunki pozwalające wypełnić tzw. kryteria z Maastricht, przyjęte jako podstawa kwalifikacji do przyszłej unii walutowej.

Gospodarcze problemy Niemiec można, z jednej strony, określić jako specyficzne tylko dla tego kraju, wynikają bowiem ze skutków przyłączenia NRD, z drugiej zaś – są typowe dla wielu gospodarek państw zachodnich, które w obliczu gwałtownego wzrostu konkurencyjności na rynku światowym stanęły przed koniecznością dostosowania się do nowej sytuacji, często kosztem dotkliwych społecznie zmian.

**Wschód: „odradzanie się” muru?** Czynnikiem nadal obciążającym rozwój gospodarczy Niemiec i ograniczającym możliwości ich ekspansji kapitałowej na obce rynki są koszty przyłączenia NRD. Poza wysokimi świadczeniami socjalnymi i kosztami obsługi długu publicznego sprawiają one, że RFN odznacza się jednym z wyższych w świecie wskaźników udziału wydatków państwa w PKB. Do 1996 r. łączna wielkość netto przepływu środków finansowych dla landów wschodnich osiągnęła 1177 mld DM. Choć gospodarka byłej NRD zanotowała pozytywne efekty (np. w postaci modernizacji infrastruktury, sektora mieszkaniowego i rozwoju usług), to jednak zasadnicza część nakładów nie przyniosła pożądanych efektów. Landy wschodnie pozostają bowiem nadal właściwie niezdolne do samodzielnego, w sensie ekonomicznym, funkcjonowania. Na ich obszarze działa stosunkowo niewielka liczba przedsiębiorstw, wśród których dominują małe firmy o zasięgu lokalnym, dotkliwie odczuwające niedostatek kapitału własnego. Rażąca dysproporcja

między niskim (w stosunku do landów zachodnich) poziomem wydajności pracy a relatywnie wysokimi płacami wydatnie pogarsza konkurencyjność gospodarki wschodnioniemieckiej, powodując zawyżenie kosztu wytworzenia jednostkowego wyrobu o około 30%. Wschodnioniemiecki przemysł funkcjonuje w warunkach stałego zagrożenia: od 1990 r. upadłość ogłosiło 22 tys. firm, rekordową liczbę bankructw zanotowano w 1996 r. (7,7 tys. przedsiębiorstw, tj. około 30% w skali całej RFN).

Przedstawiciele rządu federalnego zgodnie stwierdzali w 1996 r., że proces wyrównywania ekonomicznego poziomu między obydwoma częściami Niemiec będzie znacznie dłuższy niż pierwotnie zakładano. Minister gospodarki Günter Rexrodt szacował okres niezbędnego dopasowania strukturalnego byłej NRD na 15 lat; czas ten w odniesieniu do sfery wytwarzania majątku ma być jeszcze dłuższy.

Istotną przesłanką tych oczekiwań jest wyraźne wytracanie dynamiki rozwojowej przez nowe landy: w 1994 r. tempo wzrostu gospodarczego wyniosło jeszcze 9,9%, w 1995 r. zmalało jednak do 5,3%, a w 1996 r. osiągnęło zaledwie 2% (w starych landach tempo to wynosiło odpowiednio: 2,2%, 1,6% i 1,3%). Radykalnie obniżyło się także tempo wzrostu inwestycji krajowych i zagranicznych w landach wschodnich: z 40% w 1992 r. do 5,2% w 1996 r.<sup>1</sup>

Dysproporcje ekonomiczne i socjalne stają się przyczyną nie tylko frustracji mieszkańców, ale również coraz ostrzejszych protestów polityków z byłej NRD, zarzucających władzom bońskim nadmierne koncentrowanie się na integracji europejskiej kosztem lekceważenia problemów gospodarczych wschodu kraju. Szczególnie negatywnie postrzegana jest w nowych landach liberalna FDP, z uwagi na jej żądanie zniesienia tzw. podatku solidarnościowego (płaconego przez obywateli na rzecz byłej NRD) oraz próby kwestionowania wschodnioniemieckiej reformy rolnej. Nowym zjawiskiem może być powstanie nieformalnego „aliansu wschodnioniemieckiego” grupującego solidarnie występujących przeciwko ograniczaniu pomocy dla byłej NRD polityków wschodnioniemieckich z różnych ugrupowań, w tym także z rządzącej CDU<sup>2</sup>.

**Wróg publiczny: bezrobocie.** Najpoważniejszym obciążeniem dla rozwoju gospodarczego i źródłem rosnących napięć społecznych pozostaje sytuacja na rynku pracy. W końcu stycznia 1997 r. stopa bezrobocia osiągnęła 12,2% (w nowych landach aż 18,7%); liczba osób bez pracy wyniosła około 4,7 mln i była największa od 1933 r. Stały wzrost bezrobocia, utrudniający realizację

<sup>1</sup> „Rzeczpospolita” z 5 grudnia 1996 r. Innym negatywnym sygnałem jest zmniejszenie się udziału byłej NRD w ogólnym eksporcie Niemiec (w 1995 r. tylko 1,9%), a zwłaszcza gwałtowny spadek w eksporcie RFN do państw Europy Środkowej i Wschodniej (z 30% w 1991 r. do 9% w 1995 r.) – zob. J. Kleer, *Nowy mur*, „Polityka” z 5 października 1996 r.

<sup>2</sup> Zob. *Aufstand Ost*, „Der Spiegel” z 27 stycznia 1997 r.

wszystkich planów budżetowych, znajduje swoje przyczyny m.in. w zbyt wysokich kosztach produkcji, niedostatecznej skłonności do inwestycji oraz niższym od oczekiwanego tempie wzrostu gospodarczego.

Wysoka wydajność dobrze wykształconej niemieckiej siły roboczej nie rekompensuje nadmiernych kosztów pracy, a zwłaszcza stale rosnących kosztów związanych z dodatkowymi narzutami i opłatami socjalnymi, które wynoszą niemal połowę „właściwej” ceny pracy. Wzrost kosztów produkcji w przemyśle RFN nie tylko obniża konkurencyjność jego wyrobów, ale skłania również przedsiębiorców do ograniczania zatrudnienia oraz do przenoszenia coraz większej części produkcji za granicę – nowe miejsca pracy są przez niemiecki przemysł „kreowane” głównie w krajach oferujących niższe niż w RFN koszty wytwarzania, bardziej liberalne procedury administracyjne i elastyczne prawo pracy.

Zapowiedziana przez kanclerza federalnego w 1996 r. redukcja bezrobocia o 50% do 2000 r. jest o tyle trudna do urzeczywistnienia, że pozytywne efekty dla rynku pracy mogłyby nastąpić dopiero przy bardziej odczuwalnym wzroście gospodarczym (rzędu co najmniej 3%). W 1996 r. tempo wzrostu gospodarczego wyniosło jednak tylko 1,4%, na co wpływ miała niewielka skłonność do inwestycji, które w budownictwie wykazały nawet spadek o 2,7%. Motorem wzrostu gospodarczego był w 1996 r., oprócz wydatków państwa, eksport. Chociaż jego dynamika była niższa niż w latach poprzednich i wyniosła 4,6% (w 1994 r. i 1995 r. odpowiednio: 8% i 5,9%), to jednak przewyższyła tempo wzrostu importu (3,4%), co pozwoliło na uzyskanie największej od czasu włączenia NRD nadwyżki w bilansie handlowym (97,6 mld DM).

Brak sukcesów w walce z bezrobociem i stosunkowo niskie tempo wzrostu gospodarczego zbiegły się w czasie z koniecznością podjęcia przygotowań do wprowadzenia unii walutowej. W 1996 r. RFN nie zdołała jednak dotrzymać dwóch kryteriów zbieżności gospodarczej z Maastricht: wysokość deficytu budżetowego osiągnęła 4%, dług publiczny wyniósł 60,8%. Co więcej, zaostrzenie sytuacji na rynku pracy zmusiło rząd federalny do skorygowania przewidywanej wielkości deficytu budżetowego w 1997 r. z 2,5% na 2,9% (natomiast prognoza OECD z początku 1997 r. mówiła o deficycie równym 3,4%, a więc ponownie powyżej ustalonego w Maastricht pułapu 3%).

Reakcją rządu federalnego na negatywne tendencje gospodarcze było przyjęcie polityki zakładającej redukcję świadczeń socjalnych i ich dopasowywanie do możliwości ekonomicznych państwa, zwiększenie elastyczności na rynku pracy oraz obniżkę dużej części podatków.

Ogłoszeniu w kwietniu 1996 r. przez rząd tzw. pakietu oszczędnościowego towarzyszyły jednak protesty społeczne na masową skalę oraz zarzuty opozycji i związków zawodowych o „wyzysk najbiedniejszych” i „niszczenie pokoju społecznego”. Po odrzuceniu przez Bundesrat (w którym większość

ma opozycja), pakiet został ostatecznie przegłosowany 12 września 1996 r. w Bundestagu minimalną większością głosów (341 do 324). Tylko dzięki absolutnej, bezprecedensowej mobilizacji posłów koalicji udało się osiągnąć potrzebną w tym przypadku tzw. większość kanclerską.

W pakiecie przewidziano m.in. zmniejszenie zasiłków chorobowych (do 80%) i wydatków z kas chorych, stopniowe wydłużanie wieku emerytalnego kobiet do 65 lat, ograniczenie czasu trwania pobytów sanatoryjnych i zmniejszenie zakresu ochrony prawnej przed zwolnieniami z pracy w mniejszych firmach.

Z początkiem 1997 r. rząd przedstawił projekty następnych reform: rentowej (przewidującej stopniowe obniżanie poziomu emerytur i podwyższenie składek emerytalnych) oraz podatkowej. Ta ostatnia ma w zamierzeniu rządu przyczynić się do znacznego wzrostu popytu wewnętrznego, ożywienia inwestycji i tym samym zwiększenia liczby miejsc pracy dzięki radykalnej obniżce progów podatkowych i odciążeniu podatników niemieckich na około 30 mld DM rocznie. Projekty reform spotkały się ze zróżnicowanym przyjęciem. Szczególne kontrowersje wzbudziła koncepcja znacznie obniżonej (w myśl początkowych propozycji z obecnych 53% do 39%) i jednolitej stopy podatkowej dla wszystkich zarabiających powyżej określonego progu (90 tys. DM rocznie według pierwszych projektów rządu), co zdaniem opozycji socjaldemokratycznej oznaczałoby niczym nie uzasadnione przywileje dla najbogatszych obywateli RFN.

**Scena polityczna. Helmut Kohl – „jesień patriarchy”?** Wybierając przytłaczającą większością głosów (95,5%) Helmuta Kohla ponownie na przewodniczącego partii, zjazd CDU w Hanowerze (20–22 października 1996 r.) potwierdził, że „kanclerz zjednoczenia” pozostaje nadal główną postacią niemieckiej polityki. Za ową fasadą zademonstrowanej na zjeździe partyjnej konsolidacji można było jednak dostrzec w 1996 r. i na początku 1997 r. coraz wyraźniejsze oznaki przesunięć na bońskiej scenie politycznej i poszukiwań alternatywy zarówno dla rządzącego dłużej od Konrada Adenauera kanclerza, jak i dla całej koalicji konserwatywno-liberalnej.

Współpracę partnerów koalicyjnych zakłócały powtarzające się spory na tle polityki budżetowej i zarzuty o „niesolidarne” zachowanie. Do czasowego zażegnania wewnętrznego kryzysu koalicyjnego przyczynił się wynik wyborów do parlamentów landów Badenii-Wirtembergii, Nadrenii-Palatynatu i Szlezwiku-Holsztyna (24 marca 1996 r.). Wybory przyniosły poprawę pozycji liberalnej FDP, która po serii wcześniejszych porażek w wyborach lokalnych, podających w wątpliwość jej przydatność jako koalicjanta, uzyskała w trzech wspomnianych landach odpowiednio 9,6%, 8,9% i 5,7%. Wpływ na to miało „pożyczenie” głosów od CDU, gdyż część jej wyborców, opowiadając się za FDP, dała wyraz swojej woli utrzymania partnera i tym samym koalicji.

Rezultat ten kanclerz Kohl interpretował jako przyzwolenie wyborców na dalsze rządy chadecko-liberalne, tym bardziej że SPD po niefortunnej i populistycznej kampanii poniosła porażkę. We wszystkich trzech landach uzyskała kilkuprocentowe (największe w Szlezwiku: -6,4%) straty w porównaniu do wyborów z 1992 r. Efektem stała się niemożność samodzielnego sprawowania przez SPD rządów we wspomnianych landach.

Zmieniona taktyka nowego kierownictwa FDP z Wolfgangiem Gerhardtem na czele, polegająca na zaprzestaniu grożenia zerwaniem koalicji czy blokowania inicjatyw ustawodawczych CDU, wzmocniła wprawdzie pozycję liberałów w koalicji, ale nie była konsekwentnie stosowana po marcowych wyborach lokalnych. Wyrazem wewnątrzkoalicyjnych różnic stał się jesienią 1996 r. – wynikły w tle dyskusji budżetowej – spór, w trakcie którego FDP, świadoma swoich niskich, balansujących na granicy progów wyborczego notowań, próbowała zaprezentować się opinii publicznej jako partia konsekwentnie antyopodatkowa i zagroziła opuszczeniem koalicji w razie niespełnienia jej postulatu obniżenia podatku solidarnościowego (ostatecznie uznano kompromisową propozycję przesunięcia tej obniżki na 1998 r.).

O ile wybory lokalne z marca 1996 r. zdawały się potwierdzać tezę o braku społecznej zgody na alternatywny wobec chadecko-liberalnego układ polityczny w Bonn, o tyle spekulacje na temat możliwej zmiany steru rządów nasiliły się w następnych miesiącach, w miarę drastycznego zaostrzania sytuacji na rynku pracy (między grudniem 1996 r. a lutym 1997 r. liczba bezrobotnych wzrosła aż o 500 tys.) oraz po zainicjowaniu przez rząd programu oszczędnościowego i „cięć” w budżecie na 1997 r. Z początkiem 1997 r. zaznaczyły się ponownie napięcia wewnętrzne w koalicji po ogłoszeniu przez rząd w dużej mierze konkurencyjnych względem siebie projektów reform podatkowej Theo Waigla i rentowej Norberta Blüma (ta pierwsza założyła opodatkowanie rent i emerytur, czemu sprzeciwił się minister pracy). Zaistniały na tym tle spór w łonie samej CDU stał się pretekstem do wewnątrzpartyjnej krytyki pod adresem ministra finansów Waigla (część polityków CDU żądała jego dymisji) i przede wszystkim pod adresem samego kanclerza, ujawniając rozpoczęcie „wyścigu” o ewentualną sukcesję po Helmutie Kohlu: swoje ambicje kanclerskie ujawnił zwłaszcza szef parlamentarnej frakcji CDU/CSU Wolfgang Schäuble.

Spadkowi popularności i pojawieniu się głosów o niezdolności ekipy Kohla do zahamowania wzrostu bezrobocia oraz skutecznego przeprowadzenia reform towarzyszyło wzmocnienie pozycji politycznej i aktywności partii opozycyjnych, liczących (zwłaszcza SPD) na wykorzystanie problemów i różnic w łonie koalicji. SPD, dysponująca większością w Bundsracie i świadoma tego, że przyjęcie i realizacja trudnych reform nie będą możliwe bez jej udziału, wystąpiła z hasłem „koalicji rozsądku”, proponując partiom

rzządzającym rozmowy o wspólnym opracowaniu reformy podatkowej (część obserwatorów uznała to za zwiastun bliższej współpracy, której zwieńczeniem mogłaby być w przyszłości „wielka koalicja”). Zarazem jednak SPD, mając w perspektywie ogólnoniemiecką kampanię wyborczą w 1998 r., nie unikała konfrontacyjnego wobec rządu kursu, zapewniającego jej popularność zwłaszcza u grup najbardziej dotkniętych „oszczędnościowym reżimem” rządu Kohla (np. górników). Taktyka ta odzwierciedlała rosnące nadzieje SPD na powrót do rządów w Bonn, przy pozostawieniu jednak otwartą kwestii, czy miałyby się to dokonać w formule „wielkiej koalicji”, czy też koalicji „czerwono-zielonej” (utworzonej z partią Sojusz 90/Zieloni)<sup>3</sup>.

### **POLITYKA ZAGRANICZNA W „FAZIE PRZEJŚCIOWEJ”**

Omawiając tendencje występujące w polityce zagranicznej RFN w 1996 r., należałoby zaakcentować wyraźniejsze dochodzenie do głosu specyficznych, narodowych cech polityki Niemiec. Są one i będą w przyszłości eksponowane przez Bonn w poczuciu szczególnego ciężaru ekonomicznego i politycznego RFN, uprawniającego to państwo – niedawno jeszcze obdarzane niewdzięcznym mianem „politycznego karła” – do prowadzenia polityki o coraz większej samodzielności i pretendującej do wywierania wpływów w wymiarze globalnym.

Nasuwa się tu pewna analogia do rychłych przenosin siedziby rządu federalnego z Bonn do Berlina. Niemcy w coraz mniejszym stopniu życzą sobie, aby ich obraz kojarzył się ze skutkami wojny i narzuconymi RFN ograniczeniami symbolizowanymi przez starą „republikę bońską”. Jej miejsce zajmuje nowa, suwerenna (choć z ograniczeniami w statusie militarnym), terytorialnie powiększona „republika berlińska”, naturalnie ze wszystkimi tego skutkami w polityce zagranicznej<sup>4</sup>.

### **„Europejska” polityka RFN**

**Niemiecka wizja integrowania Europy.** Krąg europejski zajmuje kluczową pozycję w polityce zagranicznej RFN. Koncepcja jedności europejskiej, jak zaznaczał na początku 1996 r. kanclerz Kohl, jest wręcz kwestią pokoju lub

<sup>3</sup> Za istotny probierz sympatii wyborców można uznać wynik lokalnych wyborów w Hesji z 2 marca 1997 r., które przyniosły niewielkie powiększenie stanu posiadania dwóch głównych partii, tj. SPD (38%) i CDU (33%) oraz potwierdzenie dotychczasowej pozycji trzeciej siły politycznej RFN, partii Zielonych (11%). Straty poniosły FDP i skrajnie prawicowi Republikanie (uzyskały odpowiednio 4% i 6,3%).

<sup>4</sup> H. Arnold, *Innenansicht der deutschen Aussenpolitik von 1990–1996*, „Die Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte” 1996, nr 8, s. 686–691.

wojny w nadchodzącym stuleciu: tylko konsekwentna polityka integracji europejskiej może być skuteczną odpowiedzią na zagrażający Europie nacjonalizm<sup>5</sup>.

Niemieccy politycy, podkreślając potrzebę przejścia do realizacji trzeciego etapu integracji, tj. unii walutowej, zwracają uwagę na potencjalne korzyści dla gospodarki RFN: usprawnienie funkcjonowania i poszerzenie wewnętrznego rynku oraz przyspieszenie tempa wzrostu gospodarczego krajów Unii, skuteczniejsze konkurowanie przez euro z dolarem i jenem. W bardzo ostrożnej formie wypowiedziane są jednocześnie ostrzeżenia, że w razie fiaska planów pogłębiania integracji, nastawiona głównie na eksport gospodarka Niemiec będzie się musiała liczyć z groźnymi następstwami (wojny handlowe i nasilenie protekcjonizmu), które nie pozostaną także bez wpływu na priorytety głoszone w polityce zagranicznej<sup>6</sup>.

Poglądom artykułowanym przez przedstawicieli niemieckich elit rządowych i finansowych towarzyszy świadomość faktu, że zarówno przesłanki demograficzne (Niemcy stanowią 22% ludności UE), jak i przede wszystkim mocarstwowość ekonomiczna (znajdująca wyraz w wytwarzaniu 1/3 PKB Unii oraz pełnieniu roli największego płatnika do jej budżetu z sumą 22 mld DM netto rocznie) nakładają na Niemcy nie tylko szczególną odpowiedzialność za powodzenie procesów integracyjnych, ale także wyznaczają Bonn naturalną rolę przywódczą w tych działaniach.

„Przywództwo” to Niemcy chcą „dzielić” z Francją. Wyrazem politycznej woli kontynuowania tzw. tandemu i wywierania dalszego, dynamizującego wpływu na integrację europejską był wspólny list kanclerza Kohla i prezydenta Chiraca wystosowany po 68. szczycie niemiecko-francuskim w Norymberdze do urzędującego przewodniczącego UE. Bonn i Paryż wyrażały tam uzgodniony pogląd na temat wspólnej strategii w przygotowywanej reformie Unii. Zawarte jednak we wspólnym stanowisku „ostrożne” zapisy *de facto* „maskowały” jedynie istniejące, niekiedy dość znaczne, różnice wizji Europy, wyrastające z tradycyjnego preferowania przez Niemcy federalnego modelu Unii i silnych organów ponadnarodowych, przez Francję zaś idei „Europy narodów”, w której prymat dzierżyłyby instytucje z przewagą czynników bezpośrednio reprezentujących swoje kraje. Przykładem było, wychodzące naprzeciw stałym postulatom Bonn, zaakcentowanie woli pogłębiania wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE oraz zwiększenia jej „zdolności do działania” poprzez wzmocnienie efektywności procesów decyzyjnych,

<sup>5</sup> Przemówienie H. Kohla w Löwen (Belgia) z 2 lutego 1996 r. – zob. „Internationale Politik” 1996, nr 8, s. 82.

<sup>6</sup> W. Michal, *Die Vermachtung Europas unter deutschen Vorzeichen*, „Die Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte” 1996, nr 8, s. 700–705.

a zwłaszcza szersze stosowanie reguły większości głosów w sferze polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Zarazem jednak autorzy listu zasadniczo uznawali potrzebę utrzymania reguły konsensusu<sup>7</sup>.

W tle dyskusji nad instytucjonalnym rozwojem UE niemieckie stanowisko wyraźnie podkreślało zróżnicowanie krajów członkowskich co do gotowości i rzeczywistego przygotowania ekonomicznego do dalszej integracji. Uniknięciu groźby wstrzymywania przez „jeden statek całego konwoju” (K. Kinkel) ma zatem służyć, lansowany wraz z Francją, postulat „elastyczności” w Unii Europejskiej. Oznacza to dopuszczenie odmiennego tempa pogłębiania integracji: kraje, które chcą i zarazem są w stanie proces ten przyspieszyć, powinny uzyskać taką, traktatowo zapewnioną, możliwość.

**Plan Waigla: ekskluzywny „klub euro”?** Podstawowym zagadnieniem określającym stosunek Niemiec do sposobu i tempa pogłębiania integracji europejskiej był w 1996 r. „podmiotowy” kształt planowanej na 1 stycznia 1999 r. unii walutowej. Pogląd rządu bońskiego, wspieranego w tej kwestii przez szefa Bundesbanku Hansa Tietmayera, głoszący, że sukces unii walutowej zależy głównie od starannego wyselekcjonowania krajów, które do niej przystąpią, był wyraźnym nawiązaniem do koncepcji zawartych w roboczym dokumencie frakcji parlamentarnej CDU/CSU z 1994 r. *Rozważania o polityce europejskiej* i dotyczących tzw. rdzenia Europy: miał on obejmować Niemcy, Francję i Beneluks; znamienne było pominięcie Włoch. Obecnie Bonn starało się powiązać pojęcie owego politycznego rdzenia z „elitarnym” członkostwem w planowanej unii walutowej.

Zaprezentowany przez ministra finansów Theo Waigla pod koniec 1995 r. „pakt stabilności dla Europy”<sup>8</sup> zawierał bowiem tezę, że tzw. kryteriów z Maastricht nie należy traktować jedynie jako niezbędnych warunków, których spełnienie kwalifikuje dany kraj do udziału w unii walutowej, lecz trzeba z nich uczynić także stałe kryteria polityki finansowej, zmuszając tym samym przyszłych członków EMU do przestrzegania twardej dyscypliny budżetowej.

O ile sama idea wzmacniającego Traktat z Maastricht paktu stabilizacyjnego zyskała akceptację, o tyle uporczywie podnoszone w 1996 r. przez Kohla i Waigla rygorystyczne żądania dotyczące dyscypliny budżetowej i karania „niesolidnych” członków „klubu euro” sankcjami stały się przedmiotem kontrowersji ujawniających się zwłaszcza w tandemie Bonn–Paryż. Dotyczyły one charakteru sankcji (Niemcy optowały za progresywnymi sankcjami sto-

<sup>7</sup> Warto dodać, że zgłaszane w 1996 r. niemieckie postulaty dotyczące wprowadzenia „decyzji większościowych” zakładały jednak, iż warunkiem ich szerszego stosowania w przyszłości winno być powiązanie liczby głosów z liczbą ludności: zasada tzw. podwójnej większości ograniczyłaby bowiem możliwość zmajoryzowania większych państw UE przez mniejsze, ale działające wspólnie – zob. *Kreuze beim Nein*, „Der Spiegel” z 30 września 1996 r.

<sup>8</sup> „Internationale Politik” 1996, nr 6, s. 64–70.



sowanymi automatycznie wobec każdego uczestnika EMU naruszającego jedno z kryteriów zbieżności, zwłaszcza dopuszczalną wielkość deficytu budżetowego; Francja mówiła o „indywidualnym” traktowaniu takich krajów) oraz kwestii zdefiniowania okresów przejściowych i nadzwyczajnych, będących podstawą zwolnienia członków EMU od kar finansowych. Twarde stanowisko Bonn prowokowało zarzuty pod adresem rządu federalnego i kierownictwa Bundesbanku o świadomy zamiar niedopuszczenia krajów tzw. Klubu Śródziemnomorskiego do „twardego jądra” integracji oraz o działanie *de facto* na niekorzyść unii walutowej wskutek podsycania „dogmatycznymi” propozycjami niechęci do pogłębiania integracji i podejrzeń wobec RFN o dążenie do „zhierarchizowania” i podporządkowania Europy.

Stanowisko niemieckie akcentowało, że działania mające na celu złagodzenie ostrych kryteriów zbieżności prowadziłyby nieuchronnie do osłabienia zaufania do nowej waluty na międzynarodowych rynkach finansowych. Euro, dowodzone w Bonn, musi być co najmniej tak silne i wiarygodne jak marka niemiecka, w przeciwnym razie trudno byłoby przekonać społeczeństwo RFN do rezygnacji z waluty, która po drugiej wojnie światowej stała się dla kilku pokoleń Niemców symbolem dobrobytu, w międzynarodowych stosunkach finansowych zaś zyskała zasłużone miano najmocniejszej waluty europejskiej i najważniejszego po dolarze składnika rezerw walutowych na świecie.

Rygorystyczne stanowisko RFN uległo pod wpływem Francji niewielkiemu złagodzeniu podczas szczytu UE w Dublinie w grudniu 1996 r. Rezultatem osiągniętego kompromisu stał się „pakt stabilizacji i wzrostu” spełniający podstawowe postulaty ministra Waigla, przede wszystkim utrzymanie długofalowej dyscypliny budżetowej krajów tworzących unię walutową i stworzenie zabezpieczeń przed ewentualnym wejściem do niej krajów słabszych gospodarczo, mogących podważyć pozycję nowej waluty. Według paktu kraj z przekroczoną dopuszczalną wielkością deficytu budżetowego może liczyć na uniknięcie kar finansowych tylko pod ściśle określonymi warunkami. Pakt zakłada zwolnienie z ich stosowania tylko wobec państwa, w którym nastąpił spadek PKB wyższy niż 2% lub który został dotknięty tzw. nadzwyczajnymi wydarzeniami (katastrofą naturalną). W przypadku zaś przekroczenia dozwolonego deficytu budżetowego oraz recesji mniejszej niż 2% PKB pakt przewiduje zróżnicowane progi liczbowe uruchamiania karnych sankcji finansowych<sup>9</sup>.

**Kryteria z Maastricht trudne do spełnienia – niepewna przyszłość euro.** Dotychczasowe prognozy wskazywały, że założycielami unii walutowej będą Niemcy, Francja, Beneluks, Austria i ewentualnie Irlandia. Ostateczna decyzja

<sup>9</sup> Zob. *Einigung über den Stabilitätspakt*, „Neue Zürcher Zeitung” z 14–15 grudnia 1996 r.; *Pakt stabilizacji i wzrostu*, „Rzeczpospolita” z 16 grudnia 1996 r.

co do składu uczestników zapadnie jednak w 1998 r. i wtedy okaże się, czy o wyborze członków zdecydują ściśle określone reguły stabilizacyjne, czy też względy polityczne pozwolą na ich odpowiednio „szeroką” wykładnię, bądź też dopuszczą tzw. twórczą księgowość. Nie można takiej ewentualności wykluczyć, tym bardziej że same Niemcy, główny motor działań integracyjnych, napotykają poważne trudności w wypełnieniu sztywnych kryteriów zbieżności. Jedynym krajem, który pod koniec 1996 r. spełnił wymagane warunki, jeśli chodzi o stopę inflacji, deficyt budżetowy i dług publiczny (najważniejsze z kryteriów) był Luksemburg. RFN, bez udziału której unia walutowa praktycznie traci sens, spełniła tylko wymóg dotyczący stopy inflacji. Dało to pożywkę do kąśliwych komentarzy pod adresem niedawnego „nauczyciela” reguł stabilizacyjnych.

Mimo optymistycznych zapewnień rządu federalnego o spełnieniu tych kryteriów w 1997 r., za realne uważane są scenariusze polegające na przesunięciu terminu wprowadzenia EMU lub „rozmiękczeniu” unii walutowej poprzez „poluzowanie” dotychczasowych kryteriów<sup>10</sup>. Oba rozwiązania wiążą się z negatywnymi skutkami, zwłaszcza drugie z nich, oznaczające (wbrew dążeniom Bonn) automatyczne poszerzenie składu EMU o państwa ekonomicznie słabsze, co według RFN mogłoby zagrozić stabilności całego systemu. Nie będzie zatem stanowić przesady stwierdzenie, że od rozwoju sytuacji gospodarczej Niemiec zależy przyszłość unii walutowej i integracji europejskiej.

Przedmiotem kontrowersji między RFN i jej partnerami może stać się kwestia banku centralnego Europy. Niemcy opowiadają się za koncepcją banku całkowicie niezależnego w prowadzeniu polityki emisyjnej i opartego na sprawdzonych wzorach prawnych leżących u podstaw działalności Bundesbanku. Francja oficjalnie podziela pogląd, że euro musi być stabilne, ale część polityków francuskich sugeruje możliwość traktowania nowej waluty jako „narzędzia” w służbie interesów handlowych Europy. W związku z tym wysuwana jest propozycja, by poddać euro „politycznej kontroli” poprzez utworzenie rady stabilizacyjnej, mogącej wpływać na kształt nowego ładu walutowego i odpowiedzialnej za przyszłą politykę emisyjną.

**Bruksela: kłopoty z Niemcami.** W połowie 1996 r. minister finansów Theo Waigel poddał ostrej krytyce obecny (obowiązujący do 1999 r.) system finansowy Unii Europejskiej. Waigel dowodził, że nakłada on na RFN niewspółmiernie duże obciążenia, zwłaszcza że od czasu ustalenia tych reguł Niemcy poniosły olbrzymie koszty związane z włączeniem NRD i pomocą dla Rosji. Apelując o bardziej „sprawiedliwe” rozłożenie ciężarów finan-

<sup>10</sup> *Euro-Trip ins Ungewisse*, „Der Spiegel” z 17 lutego 1997 r.; *Entweder jetzt oder nie*, „Der Spiegel” z 10 marca 1997 r. .

sowych, Waigel wskazywał na istnienie drastycznej różnicy między wielkością wpłacanych przez RFN środków do budżetu Unii a funduszami otrzymywanymi „z powrotem” w postaci subwencji lub innych świadczeń.

Niezadowolone Niemcy z nadmiernego, ich zdaniem, „dopłacania” do Europy zbiegło się w czasie z zaostrzeniem stosunków między RFN a Komisją Europejską na tle niewłaściwego, według Brukseli, gospodarowania przez RFN unijnymi subwencjami (przedmiotem sporu stał się m.in. sposób wykorzystania pomocy dla stoczni Bremen-Vulkan oraz wsparcie nienależnymi, zdaniem Komisji, subsydiami zakładów Volkswagena). W związku z tym pojawiły się zarzuty o lekceważenie przez Niemcy – dotąd „wzorowego” członka Unii – prawa i porządku wspólnotowego.

### **Bonn wobec Europy Środkowej i Wschodniej**

**Niemcy: nacisk na poszerzenie Unii Europejskiej.** Podczas spotkania Rady UE 20 stycznia 1997 r. szefowie dyplomacji Niemiec i Francji wspólnie uznali, że oparcie rozwoju integracji europejskiej na zasadzie „elastyczności” powinno nie tylko przynieść sukces w negocjacjach dotyczących nowych zasad funkcjonowania Unii Europejskiej, ale także stworzyć warunki do jej rozszerzenia na wschód. Wyraźnemu naciskowi, jaki RFN wywiera na powiększenie „piętnastki” o nowych członków (szczególnie silne impulsy w tej mierze wychodzą z urzędu kanclerskiego), towarzyszy pogląd, że jednym z celów reformy wewnętrznej Unii powinno być osiągnięcie przez nią zdolności do przyjęcia nowych państw.

Zapewniając o swoim poparciu dla zachodnich aspiracji państw Europy Środkowej i Wschodniej, Bonn podkreślało w 1996 r., że za rozwiązanie optymalne uważa sytuację, w której poszerzenie UE i NATO byłoby realizowane „w harmonii”. Wskazywano zarazem, że w trudnym roku wyborów w Rosji nie można się spodziewać postępów w otwieraniu NATO; Klaus Kinkel podkreślał zatem w maju 1996 r., iż dla Bonn pilniejszym zadaniem jest poszerzenie Unii Europejskiej.

Dla Niemiec, jak stwierdzał w lipcu 1996 r. kanclerz Kohl, byłoby katastrofalne, gdyby granica obszaru Unii Europejskiej kończyła się na Odrze i Nysie. U źródeł poparcia Bonn dla rozszerzenia Unii, oprócz obawy przed skutkami ewentualnej niestabilności w bezpośrednim sąsiedztwie Niemiec, tkwi jednak przede wszystkim wyraźna motywacja ekonomiczna związana z rosnącym zaangażowaniem RFN w wymianę handlową i eksport kapitału na wschód. Wśród członków Unii Europejskiej Niemcy stały się najważniejszym partnerem gospodarczym państw Europy Środkowej i Wschodniej, znacznie przewyższając zaangażowanie innych krajów członkowskich. W 1995 r. ponad 50% obrotów handlowych Unii z państwami Europy Śro-

dkowej i Wschodniej przypadło na Niemcy. Wskaźniki obrazujące zaangażowanie RFN są jeszcze wyższe w odniesieniu tylko do 4 krajów najczęściej wymienianych przez Bonn w charakterze kandydatów do członkostwa, tj. Polski, Węgier, Czech i Słowacji: około 60% eksportu i 63% importu UE przypadało na RFN (odpowiednio 34,6 mld i 33 mld DM)<sup>11</sup>. Na uwagę zasługuje znaczące tempo wzrostu niemieckich obrotów handlowych z państwami Europy Środkowej i Wschodniej wynoszące w 1995 r. 21% (przy wzroście obrotów z innymi regionami świata „tylko” o 5,4%). Udział eksportu do krajów Europy Środkowej i Wschodniej wzrósł w 1995 r. do 8,2% całego niemieckiego wywozu, przewyższając rozmiary eksportu RFN do USA (7,5%) i Wielkiej Brytanii (8%) i zbliżając się do pozycji zajmowanej przez Francję (*nota bene* udział jej ulega stałemu obniżaniu – z 13% w 1992 r. do 11,6% w 1995 r.).

Zaangażowanie Niemiec w regionie jest odczuwalne również w sferze inwestycji bezpośrednich, chociaż zwraca uwagę duża dysproporcja między rozmiarami handlu a wielkością nakładów inwestycyjnych. Na łączną sumę około 33 mld DM zainwestowanych od 1990 r. w formie lokat bezpośrednich w Europie Środkowej i Wschodniej około 11 mld DM pochodzi z RFN, co daje jej pozycję największego zagranicznego inwestora<sup>12</sup> (głównymi obszarami lokat pozostają Węgry i Czechy). Udział lokat bezpośrednich w tym regionie w całości niemieckich inwestycji zagranicznych wzrósł w 1995 r. do ponad 3%. O dalszej tendencji wzrostowej wywozu kapitału na wschód świadczy przykład jednej z ankiet przeprowadzonych w 1996 r. wśród 470 firm zaangażowanych w inwestycje bezpośrednie w Europie Środkowej i Wschodniej: 94% z nich zapowiedziało rozszerzenie swojej działalności na wschodzie, motywując to chęcią opanowania lub utrzymania obecności na uważanych za „rozwojowe” rynkach zbytu oraz relatywnie niskimi kosztami produkcji<sup>13</sup>.

Dokonujące się znaczące przesunięcia w geograficznych kierunkach wymiany gospodarczej RFN z zagranicą wpływają na postrzeganie przez Bonn procesu otwarcia UE jako leżącego w interesie Niemiec, mogą także pociągać za sobą dalsze implikacje ekonomiczne i polityczne. Wśród zachodnich partnerów RFN tendencje te wywołują niekiedy obawy o to, że Niemcy mogą ulec pokusie przeniesienia większej części swoich interesów gospodarczych na wschód oraz że – występując chętnie w roli rzecznika zdanych w dużym stopniu na niemiecką pomoc rozwojową krajów regionu – budują *de facto* własną strefę wpływów potrzebną do zapewnienia dominacji w Unii Europejskiej. Ocnom tym energicznie zaprzeczają politycy w Bonn z kanclerzem Kohlem na czele.

<sup>11</sup> Dla państw tych (z wyjątkiem Słowacji) RFN pozostaje pierwszym partnerem handlowym: jej udział w eksporcie Polski, Węgier i Czech wyniósł w 1995 r. odpowiednio 38,3%, 28,6% i 31,8%, w imporcie zaś – 26,6%, 23,4% i 25,8%.

<sup>12</sup> *Es wird ungemütlich*, „Der Spiegel” z 31 grudnia 1996 r.

<sup>13</sup> „Rzeczpospolita” z 1 października 1996 r.

**Trudny dialog niemiecko-czeski.** Na niemieckie deklaracje o zamiarze odgrywania roli „adwokata” państw środkowo- i wschodnioeuropejskich w czekających je rokowaniach na temat członkostwa w Unii Europejskiej kładł się cieniem impas w stosunkach z Czechami.

Osiągnięcie kompromisu z Pragą na temat wspólnej deklaracji o pojednaniu było poprzedzone 18-miesięcznym okresem żmudnych i nierzadko nawet dramatycznych rokowań ujawniających wzajemne animozje wywołane różną oceną wydarzeń historycznych. Do głównych problemów spornych należały: kwestia ewentualnych odszkodowań Czech wobec Niemców sudeckich i RFN dla czeskich ofiar nazizmu, żądania zgłaszane przez Niemców sudeckich pod adresem Pragi i dotyczące prawa do podwójnego obywatelstwa, zwrotu wywłaszczonych majątków, anulowania tzw. dekretów Benesa z 1946 r. i zniesienia ustaw amnestionujących popełnione przez Czechów przestępstwa podczas wysiedlania ludności niemieckiej. Część polityków w RFN, a także organizacje wysiedleńców czyniły spełnienie żądań Niemców sudeckich warunkiem przyjęcia Czech do instytucji zachodnich.

Do zaostrzenia wzajemnych stosunków przyczyniło się żądanie premiera Bawarii Edmunda Stoibera (poparte przez Klause Kinkla), aby Praga uznała wysiedlenia Niemców za bezprawne i wprowadziła ułatwienia dla ponownego osiedlenia się urodzonych w Sudetach Niemców na terenie Czech. Strona czeska postulaty te odrzucała, obawiając się, że uznanie bezprawności wysiedleń mogłoby otworzyć drogę do dochodzenia roszczeń odszkodowawczych od władz czeskich. Na początku 1996 r. boński MSZ zaprezentował zaskakujące stanowisko, uznające, że układ poczdamski nie wiąże RFN i nie może być uważany za obowiązującą podstawę do wysiedlenia Niemców z Czechosłowacji. Skłoniło to Rosję, USA i Wielką Brytanię do oficjalnego potwierdzenia w lutym 1996 r. ważności układu poczdamskiego jako umowy stanowiącej podstawę powojennego porządku międzynarodowoprawnego.

Przełom w rokowaniach nastąpił dopiero w grudniu 1996 r. po spotkaniu kanclerza Kohla i premiera Klause przy okazji szczytu OBWE w Lizbonie. Rezultatem tego była parafowana 20 grudnia 1996 r. i podpisana 21 stycznia 1997 r. deklaracja o pojednaniu<sup>14</sup>. Stanowi ona uzupełnienie traktatu o przyjaźni i współpracy między dawną CSRF i RFN z 1992 r. Strona niemiecka uznała w dokumencie swoją historyczną odpowiedzialność za układ monachijski, wygnanie czeskich mieszkańców Sudetów, rozpad i okupację Czechosłowacji, mając przy tym świadomość, że nazistowska polityka przemocy przyczyniła się do przygotowania gruntu pod przymusowe wysiedlenie Niemców. Natomiast strona czeska wyraziła żal z powodu wypędzenia i przymusowego wysiedlenia Niemców sudeckich oraz wywłaszczenia i odebrania

<sup>14</sup> Tekst deklaracji – zob. „Neue Zürcher Zeitung” z 24 grudnia 1996 r., s. 5.

obywatelstwa „niewinnym ludziom”, szczególnie ubolewając nad towarzyszącymi temu ekscesami, które stały w sprzeczności z elementarnymi normami humanitarnymi (art. 3).

Czeskie życzenie niestwarzania podstaw formalnych roszczeniom majątkowym Niemców sudeckich zostało uwzględnione w ten sposób, że strony uznały, iż ich wzajemne stosunki nie będą obciążone politycznymi i prawnymi kwestiami z przeszłości; strony będą również wzajemnie respektować swoje porządki prawne (art. 4). W ten sposób Bonn uniknęło formalnej rezygnacji z roszczeń prawnych i własnościowych wysiedlonych Niemców, a Praga odsunęła niewygodną dla siebie kwestię, tj. formalne anulowanie dekretów Benesa (będących czeskim zabezpieczeniem prawnym przed roszczeniami niemieckimi).

Deklaracja miała oficjalnie zakończyć dzieło pojednania Niemiec z ich sąsiadami na wschodzie. Osiągnięty kompromis nie usatysfakcjonował jednak w pełni żadnej ze stron. Negatywny oddźwięk wywołały w Czechach zwłaszcza słowa kanclerza Kohla, który określił dokument jako „stację pośrednią”, nie zamykającą przeszłości niemiecko-czeskiej oraz uznał, że kwestie majątkowe pozostają nadal otwarte. Sprzeciw wobec deklaracji wyraził Związek Wypędzonych Franza Neubauera, który ocenił ją jako „krok wstecz” wobec traktatu z 1992 r. Mimo kontrowersji towarzyszących deklaracji procedura przyjęcia tego dokumentu napotkała jednak, dość paradoksalnie, mniej trudności w parlamencie niemieckim: Bundestag zaakceptował deklarację 30 stycznia 1997 r. większością 578 głosów (przy 20 sprzeciwach i 23 głosach wstrzymujących się).

**Między Rosją i NATO: niemieckie próby godzenia sprzeczności.** Uprawiana przez Bonn w 1996 r. polityka wschodnia pozostawała w wyraźnym kontekście prowadzonego przez Zachód dialogu z Rosją na temat poszerzenia Sojuszu Atlantyckiego. Zasadę otwarcia Sojuszu na nowe państwa, formalnie przyjętą przez NATO w 1994 r., również Bonn szybko włączyło do kanonu celów deklarowanych w swojej polityce zagranicznej. Wyrażając poparcie dla rozszerzenia na Europę Środkową obu filarów porządku zachodniego, tj. Unii Europejskiej i NATO, Bonn dostrzegło szansę na zwiększenie możliwości realizowania samodzielnych ambicji w regionie i jednocześnie poprawę własnego bezpieczeństwa wskutek zdjęcia z RFN odium „państwa frontowego”.

Rozwój wydarzeń w 1996 r. pokazał jednak, że RFN wśród państw Sojuszu pozostawała szczególnie „wrażliwa” na rosyjski sprzeciw wobec przybliżenia NATO do granic WNP. Spośród dwu odmiennie stawiających akcenty „szkół myślenia” o otwarciu Sojuszu – reprezentowanych umownie przez szefa resortu obrony Volkera Rühle (podkreślającego głównie korzyści z szybkiego poszerzenia) oraz szefa dyplomacji Klaus Kinkel (obawiającego się skutków izolacji Rosji dla stabilności w Europie) – wyraźnie na plan pierwszy wysunęła

się ta druga „szkoła”. Jej symbolem były wypowiedzi niemieckich polityków, iż nonsensem byłoby odtworzenie żelaznej kurtyny kilkaset kilometrów na wschód od miejsca, gdzie do niedawna się znajdowała (Roman Herzog) oraz że gdyby Rosja powróciła do starej polityki, kosztowałoby to świat o wiele drożej niż wszelkie oferty współpracy. A zatem w dobrze pojętym interesie Niemiec leży zapobieżenie nowym liniom podziału na kontynencie zamykającym Rosji drogę do Europy (Helmut Kohl).

Akceptując ideę otwarcia Sojuszu i mając świadomość nieuchronności tego procesu, Kohl uczynił mottem swoich wypowiedzi – z jednej strony – nieantagonizowanie Rosji, z drugiej zaś – unikanie kroków przedwczesnych, mogących pogorszyć szanse wyborcze „absolutnie godnego zaufania partnera”, jak nazywał Jelcyna, a po wyborach – jego sytuację na rosyjskiej scenie politycznej. Wyrażając daleko idące zrozumienie dla rosyjskich interesów bezpieczeństwa, przedstawiając je na Zachodzie i jednocześnie przekazując Moskwie stanowisko Zachodu, Kohl wszedł skwapliwie w rolę kreowaną dla Bonn zarówno przez USA, oczekujące od Niemiec większej „aktywności” i silniejszego zaangażowania w dialog z Moskwą, jak i przez samą Rosję, uważającą Kohla za najbardziej zaufanego rozmówcę na Zachodzie, doceniającą niemieckie „zrozumienie” wobec wydarzeń w Czeczenii i nazywającą Niemcy (*nota bene* największego wierzyciela i partnera handlowego Rosji) „światową potęgą”, z którą możliwe jest rozstrzyganie zagadnień daleko wykraczających poza Europę. Widomą oznaką zwiększonej aktywności Niemiec był fakt, iż między lutym 1996 r. a styczniem 1997 r. kanclerz federalny aż 4-krotnie odwiedził Moskwę (złożył również wizytę w Kijowie).

„Uspokajające” w stosunku do Rosji akcenty towarzyszyły pierwszej w 1996 r. podróży kanclerza do Moskwy (18–21 luty). Kohl potwierdził tam prawo krajów środkowoeuropejskich do samodzielnego decydowania o swojej przynależności do sojuszy obronnych i odmówił Rosji prawa weta wobec przyjmowania nowych państw do NATO. Zaznaczył przy tym jednak wyrażenie, że nie może liczyć na poparcie Niemiec jakakolwiek polityka zagrażająca rozwojowi partnerskich stosunków z Rosją. Kanclerz stwierdził, że „nie jest naszym celem, a moim już na pewno nie, abyśmy wykopywali w Europie nowe przepaści”, i dodał, iż temat rozszerzenia NATO w ogóle nie nadaje się do dyskusji w roku wyborów prezydenckich w Rosji i USA<sup>15</sup>. Żądanie wstrzymania się z decyzjami dotyczącymi otwarcia NATO Kohl powtórzył podczas majowej wizyty w Stanach Zjednoczonych.

Po rosyjskich wyborach prezydenckich Kohl podjął kolejne kroki dyplomatyczne w postaci „podwójnej” podróży: do Rosji, ale wcześniej (3 września) na Ukrainę, dotąd z uwagi na podkreślanie znaczenia Rosji nieco przez

<sup>15</sup> Zob. „Archiv der Gegenwart” z 21 lutego 1996 r., s. 40 809–40 813.

Bonn „zapomnianej”. W toku kijowskiej wizyty Kohl i prezydent Kuczma uznali, że interesy polityczne RFN i Ukrainy są praktycznie zbieżne, tym bardziej że Kijów nie odrzuca idei rozszerzenia NATO. Kohl zapewnił przy tym swoich gospodarzy, iż otwarcie Sojuszu nie spowoduje wepchnięcia Ukrainy w „szarą strefę” bezpieczeństwa. Mimo poparcia dla Kijowa – wyrażającego się w stwierdzeniach, że niepodległa Ukraina ma „egzystencjalne” znaczenie dla Niemiec i że nikt nie mógłby kwestionować jej niepodległości i integralności terytorialnej nie stawiając tym samym pod znakiem zapytania stabilności i bezpieczeństwa całej Europy – wizycie nie towarzyszyły jednak istotniejsze rezultaty ekonomiczne. Znamienne było odmówienie Kijowowi miliardowej pożyczki, chociaż wcześniej Bonn uczyniło ważny gest wspierający kampanię Jelcyna i przyznało Rosji wiosną 1996 r. na dogodnych warunkach 4 mld DM kredytu<sup>16</sup>.

Zarówno spotkanie z Jelcynem 7 września (pierwsze po zwycięskich dla Jelcyna wyborach), jak i krótka wizyta Kohla w Moskwie 4 listopada przebiegały pod znakiem unikania wszystkiego, co może „wzniecić niepokoje w Rosji”. Kohl akcentował zatem, że zanim chory na serce Jelcyn będzie zdolny prowadzić rokowania, należałoby wstrzymać się ze wszystkimi krokami w kwestii otwarcia Sojuszu: „nie powinno powstać wrażenie, że chce się wyciągnąć kapitał polityczny z choroby Jelcyna i oszukać partnera”<sup>17</sup>. Składając kolejną wizytę w Moskwie (6 stycznia 1997 r.), Kohl był pierwszym zachodnim politykiem rozmawiającym z Jelcynem po jego operacji. Wizyta Kohla, agitującego obecnie za zgodą Moskwy na plan ogłoszenia decyzji o rozszerzeniu NATO podczas szczytu Sojuszu w lipcu 1997 r., stała się punktem wyjściowym rosyjskiej kontrofensywy dyplomatycznej, zmuszającej Zachód do konkretyzowania dotychczasowych ofert mających ułatwić Rosji pokonanie oporów przed ekspansją NATO na wschód.

Nadzwyczajna aktywność niemiecka w mediacjach z Rosją odzwierciedlała przyjęte w Bonn stanowisko, wedle którego otwieranie zachodnich instytucji należy ściśle powiązać z intensyfikacją współpracy z państwami, które nie wstąpiły lub wstąpią do nich w przyszłości<sup>18</sup>. Nade wszystko zaś NATO nie powinno przyjmować nowych państw przed ustanowieniem specjalnych, zinstytucjonalizowanych stosunków z Rosją, które – jak proponował minister Kinkel – powinny być określone w osobnej Karcie. Zawierałaby ona wspólną rezygnację z użycia siły i uzgodnienie zinstytucjonalizowanego trybu prowadzenia współpracy we wszystkich kwestiach bezpieczeństwa<sup>19</sup>. Ideę specjalnej

<sup>16</sup> *Problemlos anflanschen*, „Der Spiegel” z 9 września 1996 r.

<sup>17</sup> „Frankfurter Allgemeine Zeitung” z 2 listopada 1996 r.

<sup>18</sup> Zob. K. Kinkel, *Partner im Wandel. Deutsche Aussenpolitik und die GUS-Staaten*, „Internationale Politik” 1996, nr 10, s. 54–58.

<sup>19</sup> Zob. referat K. Kinkla w: „Archiv der Gegenwart” z 21 lutego 1996 r., s. 40 813–40 815.



Karty (przyjętej następnie przez Sojusz jako propozycja dla Rosji) Bonn „wzbogaciło” pod koniec 1996 r. koncepcją powołania do życia stałej instytucji konsultacyjnej, oznaczającej zmianę dotychczasowej formuły „16+1” na formułę „17” i *de facto* włączenie Rosji do politycznych struktur Sojuszu. Równoprawny głos na temat zagadnień bezpieczeństwa dawałby Rosji, dowodził Klaus Kinkel, poczucie, że nie jest izolowana.

Aktywność RFN znalazła wreszcie wyraz w poparciu (według niektórych źródeł współautorstwie) francuskiej koncepcji zwołania konferencji tzw. wielkiej piątki (4 mocarstwa zachodnie i Rosja), mającej się odbyć przed lipcowym szczytem NATO w Madrycie i służącej określeniu treści Karty i przyszłej roli Rosji. Idea ta, choć zdaniem ministra Kinkla ułatwiłaby Moskwie zaakceptowanie otwarcia NATO, została źle przyjęta w mniejszych państwach członkowskich; oficjalnie sprzeciw wyraziły też Stany Zjednoczone. Bonn nie pozostało zatem nic innego jak zaakcentować podczas wizyty amerykańskiej sekretarz stanu w RFN w lutym 1997 r. „całkowitą jedynomyślność” z USA w sprawie głównych kwestii związanych z poszerzeniem NATO.

### **„Rozszerzone horyzonty” polityki Bonn**

**Aspekty globalne. Niemiecki „powrót do normalności”.** Przemawiając 24 września 1996 r. na forum Zgromadzenia Ogólnego ONZ szef niemieckiej dyplomacji Klaus Kinkel zapowiedział zwiększenie aktywności Niemiec na arenie międzynarodowej i tym samym przyjęcie przez RFN większego zakresu odpowiedzialności w polityce europejskiej i światowej.

Widowym przejawem tej zapowiedzi było ponowne podniesienie kwestii stałego członkostwa Niemiec w Radzie Bezpieczeństwa ONZ. Bonn uczyniło postulat radykalnej reformy Rady stałym tematem rozmów dwustronnych, uzyskując wyraźne poparcie dla swoich dążeń ze strony części obecnych „dysponentów” prawem weta, przede wszystkim Francji i Stanów Zjednoczonych. Na skuteczność starań RFN negatywnie oddziaływał jednak brak zgodności co do ewentualnych kandydatów do stałego członkostwa w Radzie Bezpieczeństwa pochodzących z „trzeciego świata”. Rozczarowanie Bonn wywoływało także stanowisko niektórych sojuszników, np. Włoch, które występowały z „kompromisową” propozycją stworzenia grupy 10 państw o „półstałym” statusie, dla Bonn trudną do zaakceptowania.

Spektakularnym przejawem dążenia RFN do odgrywania bardziej samodzielnej i „odpowiedzialnej” roli w polityce światowej stała się kwestia udziału Bundeswehry w operacji wojsk NATO w Bośni. 13 grudnia 1996 r. Bundestag (większością 499 głosów przy 93 sprzeciwach i 21 głosach wstrzymujących się) przyjął decyzję rządu federalnego o wysłaniu 3 tysięcy żołnierzy Bundeswehry do Bośni w ramach półtorarocznego mandatu SFOR.

Wskutek decyzji Bundestagu, wychodzącej *nota bene* naprzeciw oczekiwaniom partnerów Niemiec, Republika Federalna przestała po raz pierwszy w historii „odróżniać się” od sojuszników z NATO, osiągając realizowany dotąd małymi krokami<sup>20</sup> „powrót do normalności”. Obecna decyzja otworzyła bowiem możliwość udziału jednostek armii niemieckiej w akcjach bojowych, jakie mogą się wyłonić w toku egzekwowania przez siły NATO przestrzegania militarnych aspektów porozumienia z Dayton. Istotny jest przy tym fakt, że dla decyzji uprawniającej Bundeswehrę do uczestnictwa w ewentualnych walkach minister obrony Rühle zdołał pozyskać dużą część, do niedawna niechętnie wobec zagranicznych operacji wojskowych nastawionej, opozycji z szeregów SPD, a nawet partii Zielonych.

**Niemcy pożądanym sojusznikiem.** Kolejnym przejawem „rozszerzania horyzontów” polityki RFN było swoiste dowartościowanie pozycji Niemiec przez kraje, z którymi utrzymywanie „specjalnych stosunków” (Francja) oraz „partnerstwa” (USA) należy do tradycyjnych filarów polityki Bonn. W relacjach z obydwoma sojusznikami ujawniły się rozbieżności bądź punkty sporne, niemniej strony dążyły do zaakcentowania zgodności poglądów w zasadniczych kwestiach.

9 grudnia 1996 r. podpisany został w Norymberdze *Wspólny niemiecko-francuski program działania w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony*<sup>21</sup>. Przesłankami zawarcia porozumienia były chęć załagodzenia nieporozumień w stosunkach dwustronnych wynikłych zwłaszcza po francuskiej reformie armii (zniesieniu powszechnej służby wojskowej) oraz postępujące zbliżenie Francji do NATO. Podpisując dokument, Paryż – motywowany zmianą geopolitycznej sytuacji w Europie – uznał *de facto*, że dotychczasowa „specjalna” pozycja Francji musi stopniowo ustępować miejsca równoprawnemu partnerstwu wojskowo-politycznemu z Niemcami<sup>22</sup>, państwem trwale zakotwiczonym w NATO, tym samym niejako „ułatwiającym” Francji powrót do militarnych struktur Sojuszu.

<sup>20</sup> Zob. *Bravourös erledigt*, „Der Spiegel” z 9 grudnia 1996 r.

<sup>21</sup> „Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung” z 5 lutego 1997 r., s. 117–120.

<sup>22</sup> Uznając zbieżność i nierozłączność swoich interesów bezpieczeństwa, co według dokumentu winno prowadzić do ścisłej współpracy wojskowej w ramach instytucji europejskich i atlantyckich oraz uzgadniania działań w przypadku każdej akcji wojskowej, Bonn i Paryż zgodziły się także na zapis, że: „Oba nasze kraje są gotowe podjąć dialog na temat roli odstraszania nuklearnego w kontekście europejskiej polityki obronnej”. Ze swej strony Bonn wyraźnie jednak zaznaczało, że nie żywi żadnych ambicji nuklearnych i nie chce również „określną drogą” zapewniać sobie dostępu do „spustu” francuskiego arsenału nuklearnego – zob. *Bonns militärische Koordination mit Paris*, „Neue Zürcher Zeitung” z 30 stycznia 1997 r.

Z niemieckiego punktu widzenia istotne wydaje się uzyskanie zgody Paryża na zapis, że „największe gwarancje bezpieczeństwa sojuszników są zapewniane przez strategiczne siły Sojuszu, zwłaszcza Stanów Zjednoczonych”<sup>23</sup>. Mimo podkreślania dalszych wspólnych wysiłków Bonn i Paryża na rzecz „rozwoju europejskiej tożsamości bezpieczeństwa i obrony” dokument odzwierciedla stanowisko Bonn, wedle którego Niemcy wprawdzie popierają francuskie projekty wzmocnienia europejskiego filaru NATO (czy też przyznania Francji dowództwa nad południową flanką Sojuszu), ale czynią to z zastrzeżeniem, że nie może to szkodzić stosunkom RFN z USA.

Amerykański sojusznik RFN, bardzo przychylnie odnosząc się do wysłania niemieckich oddziałów bojowych do Bośni, uznał decyzję Bonn za oznakę zerwania z dotychczasową, „powściągliwą” polityką i zapowiedź gotowości Niemiec do brania udziału w podobnych operacjach także poza Europą. Administracja Clintona, licząc na podjęcie przez Bonn większego zaangażowania, w tym zwłaszcza finansowego i szerszej odpowiedzialności – choć naturalnie pod „przewodnictwem” Waszyngtonu – dostrzega potrzebę niemieckiej partycypacji w takich sferach, jak dialog z Rosją i koszty poszerzenia NATO, wywieranie stabilizującego wpływu na Turcję, dialog bliskowschodni czy nieprolifracja broni atomowej<sup>24</sup>. Ze strony niemieckiej Klaus Kinkel stwierdził w wystąpieniu podczas obchodów 50-lecia mowy Jamesa Byrnesa w Stuttgartu, że RFN poprzez swój finansowy i polityczny wkład w stabilizację „ważnych regionów” wychodzi naprzeciw oczekiwaniom kierowanym do najludniejszego i najsilniejszego ekonomicznie państwa Unii Europejskiej, i dodał, że Niemcy czują się „partnerami we wspólnej odpowiedzialności” i są zdolne przejąć jej część od USA, również w wymiarze militarnym<sup>25</sup>.

Niejako drugą stroną „rozszerzania horyzontów” polityki Bonn, w tym przypadku jednak wyraźnie sprzeczną z oczekiwaniami USA, jest kwestia tzw. krytycznego dialogu RFN z Iranem, przez Waszyngton ocenianego jako zbliżenie z reżimem teherańskim w imię interesów gospodarczych. Na stan stosunków wzajemnych Bonn–Waszyngton negatywnie wpłynęło zwłaszcza uchwalenie w 1996 r. przez Kongres USA ustaw Helmsa–Burtona i D’Amato–Kennedy’ego, przewidujących karanie sankcjami firm z innych krajów prowadzących handel bądź inwestujących na Kubie oraz w państwach będących

<sup>23</sup> W ten sposób zostały podkreślone „atlantyckie” ramy wspólnej obrony; koresponduje z tym zapis, że całość sił konwencjonalnych Francji i Niemiec, łącznie z siłami szybkiego reagowania, pozostaje przede wszystkim do dyspozycji obrony sojuszników w ramach zobowiązań wynikających z UZE i NATO. Również Eurokorpus określany jest jedynie jako wyraz wspólnego zaangażowania w kolektywną obronę.

<sup>24</sup> R.G. Livingstone, *Die Erwartungen der neuen Clinton-Administration an Deutschland*, „Aus Politik und Zeitgeschichte” z 3 stycznia 1997 r., s. 54–61.

<sup>25</sup> „Archiv der Gegenwart” z 21 września 1996 r., s. 41–420.

ważnymi partnerami gospodarczymi RFN, ale przez USA uważanych za „rozsadniki terroryzmu”, tj. w Libii i Iranie<sup>26</sup>.

**Specyficzne akcenty w polityce Bonn.** Polityka Bonn akcentowała w 1996 r. potrzebę dalszego zaangażowania politycznego i gospodarczego Niemiec w takich państwach jak Iran i Chińska Republika Ludowa, potępiających wprawdzie na arenie międzynarodowej za wspieranie terroryzmu (Iran) czy łamanie praw człowieka (ChRL), stanowiących jednak ważne rynki zbytu i zaplecze surowcowe oraz odgrywających doniosłą rolę geopolityczną. Bonn podkreślało, że polityka zwiększania obecności w tych krajach stanowi czynnik znacznie skuteczniej wpływający na postępowanie tamtejszych władz aniżeli twarda krytyka czy nakładanie sankcji gospodarczych. Zarówno w stosunkach z Iranem, jak i Chinami doszło jednak w 1996 r. do nieoczekiwanych zadrażnień stawiających władze federalne w dość niezręcznej sytuacji.

Przyczyną uszczerbku, którego doznała polityka tzw. krytycznego dialogu z Iranem, był toczący się w Berlinie proces w sprawie zamachu bombowego na berliński lokal Mykonos w 1992 r., podczas którego zginęło 4 opozycjonistów irańskich. Prokuratura niemiecka oskarżyła w trakcie procesu kierownictwo irańskie o przygotowanie zamachu (rozkaz miał wydać w 1991 r. religijny przywódca Iranu Ali Chamanei) i uprawianie terroryzmu państwowego, wydając jednocześnie nakaz aresztowania szefa tajnych służb Iranu Ali Fallahiana. Decyzja ta wywołała ostre reakcje w Teheranie, m.in. masowe demonstracje antyniemieckie w listopadzie 1996 r., podczas których grożono rzuceniem „fatwy” na prokuratorów z RFN. Od postulatu tego odcięły się wprawdzie władze irańskie, ale zagroziły zerwaniem stosunków dyplomatycznych z Bonn w razie skazania oskarżonych w procesie berlińskim terrorystów. Rząd federalny ostrożnie zareagował na kryzys. W liście do prezydenta Rafsandżaniego kanclerz Kohl zaakcentował niezależność sądownictwa w RFN, zastrzegając jednocześnie, że rząd i wymiar sprawiedliwości w Niemczech są dalekie od obrażania uczuć narodu i kierownictwa irańskiego. Zaisntniałe napięcie stało się okazją dla opozycji w Bonn do piętnowania nieskuteczności „krytycznego dialogu” i żądania rewizji stosunków z Iranem<sup>27</sup>.

<sup>26</sup> Ustawa D’Amato–Kennedy zyskała przydomek „lex germanica”, gdyż uderzyła głównie w interesy firm niemieckich, a zwłaszcza koncernu Veba importującego ropę z Libii oraz dostawców części dla cukrowni i wyrobów przemysłu chemicznego dla Iranu – zob. także *Geladene Pistolen*, „Der Spiegel” z 12 sierpnia 1996 r.

<sup>27</sup> W kwietniu 1997 r. sąd w Berlinie wydał wyroki skazujące wobec czterech osób oskarżonych o zamach z 1992 r. (dwie z nich, w tym rezydent wywiadu irańskiego w RFN, skazano na dożywocie); jednocześnie sąd podkreślił w swoim orzeczeniu, że właściwymi inspiratorami zamachu byli funkcjonariusze państwowi Iranu zasiadający w pozakonstytucyjnym Komitecie Spraw Specjalnych (m.in. prezydent i przywódca duchowy Iranu, choć żadnego z nich nie wymieniono z nazwiska). W nadziei na osłabienie nacisku władz irańskich na Bonn

Przejsiowe zadraznienia zaznaczyly sie w stosunkach z ChRL. Obecnošć Dalajlamy na konferencji zorganizowanej w Bonn w czerwcu 1996 r. przez Fundację Naumanna sklonila rząd w Pekinie do oficjalnego protestu przeciwko mieszanu się w wewnetrzne sprawy ChRL. Opozycja w Bonn wykorzystala ten fakt do poddania krytyce polityki Klausa Kinkla wobec Chin. 20 czerwca Bundestag uchwalil zaš (niemal jednoglošnie) rezolucję nt. Tybetu<sup>28</sup>, w której potępil rząd ChRL za represje wobec ludnošci tybetańskiej i wezwal rząd boński do wywarcia silniejszej presji na Pekin w celu respektowania praw człowieka. Formalnie solidaryzujac się z rezolucjã, minister Kinkel uznal jednak, że žmudne wysilki rządu federalnego na rzecz zblizenia z Pekinem nie mogã zostać lekkomyšlnie pogrzebane i dodal, iž współpraca gospodarcza stanowi jeden z podstawowych warunków, by głoš na rzecz praw człowieka był slyszalny i traktowany powažnie. Kinkel podkrešlal równiež, że nie moze być mowy o jakimkolwiek uznaniu niepodleglošciowych aspiracji mieszkanców Tybetu: dla władz RFN pozostaje on nadal chińskã prowincjã.

W efekcie uchwalenia rezolucji doszlo w połowie 1996 r. do znacznego ochłodzenia stosunków z Pekinem, czego wyrazem było wzajemne odwoływanie zaplanowanych wcześniejsz wizyt oficjalnych. Majaca się odbyć w lipcu wizyta Kinkla w ChRL doszla ostatecznie do skutku dopiero w październiku 1996 r. W jej toku szef dyplomacji RFN potwierdzil swoje stanowisko, uznajac, że prawa człowieka powinny być omawiane, ale „bez konfrontacji” i w „odpowiedni sposób”, sprawa ta zaš w ogóle nie moze być głošnym tematem w stosunkach z ChRL. Punktem cięžkošci prowadzonych rozmów staly się zatem kwestie gospodarcze, przy czym Niemcy uzyskaly zapewnienie, iž ChRL, dazac do utrzymania wysokiego wzrostu gospodarczego, preferuje te dziedziny, w których na rynku międzynarodowym przoduja firmy z RFN.

Wagę stosunków z Chinami i jednocześnie znaczenie problematyki humanitarnej w polityce Bonn miała zaakcentować listopadowa wizyta prezydenta Herzoga. Niemiecki gošć, wskazujac, że najbardziej podstawowe prawa człowieka powinny być wszędzie respektowane, a pogląd taki wynika

---

minister Kinkel zdołal sklonić partnerów z UE do wspólnej, skoordynowanej reakcji na wyrok sądowy potwierdzajacy udział Iranu w aktach terrorystycznych. Państwa członkowskie UE (oprócz Grecji) wycofaly swoich ambasadorów z Teheranu na konsultacje i postanowily wstrzymać uprawiany od szczytu UE w 1992 r. „krytyczny dialog” z Iranem. Znamienne jest jednak, że szef niemieckiej dyplomacji przestrzegł jednocześnie przed zbyt radykalnymi posunięciami i stosowaniem taktyki „spalonej ziemi” w stosunkach z Iranem; bronil przy tym dotychczasowego „krytycznego dialogu”, wskazujac na sukcesy tej polityki (np. sklonienie Iranu do przyjecia Konwencji o zakazie broni chemicznej czy pošrednictwo Teheranu w uwolnieniu zakladników w Libanie).

<sup>28</sup> *Die Menschenrechtssituation in Tibet verbessern*, „Archiv der Gegenwart” z 28 czerwca 1996 r., s. 41-178.

z chrześcijańskiego poczucia wartości, natknął się jednak na nieprzejdane stanowisko chińskiego premiera Li Penga, według którego „Biblia nie obowiązuje w Chinach”<sup>29</sup>.

---

<sup>29</sup> *Bibel des Ostens*, „Der Spiegel” z 25 listopada 1996 r.