

NIEMCY CHINAMI EUROPY?

Nie bez przyczyny rok 2013 stanowił podsumowanie drugiej kadencji rządu Angeli Merkel. I nie chodziło tylko o zweryfikowanie jej społecznego poparcia we wrześniowych wyborach do Bundestagu. Istotniejsza stała się odpowiedź na pytanie, czy i w jakim stopniu niemiecki elektorat był skłonny po raz trzeci zaakceptować filozofię działania swojej kanclerz, symbolicznie określoną już w latach poprzednich mianem „konsolidacji”¹. Niewątpliwie Merkel odniosła spektakularny sukces. Znacznie lepszy od oczekiwanego wynik w wyborach do parlamentu i pozostanie u władzy nie byłyby możliwe bez jej konsekwencji i graniczącej z oportunistem aktywności w polityce wewnętrznej – równowagi między oczekiwaniami elektoratu a koniecznością stabilizacji budżetu państwa. Funkcją interesów gospodarczych RFN stała się dla Merkel przez całą mijającą kadencję polityka zagraniczna, ze szczególnym uwzględnieniem unijnej. Co ważne, w zasadzie akceptowały to największe ugrupowania opozycyjne. Niemniej nowe wyzwania w polityce wewnętrznej i zewnętrznej, takie jak nowy partner Merkel w koalicji, wybierane w 2014 r. Parlament (PE) i Komisja Europejska (KE), a także niestabilna sytuacja wschodnich sąsiadów Unii, przede wszystkim Ukrainy, nie pozwolą na automatyzm w stosowaniu dotychczasowych instrumentów rządzenia. **W trzeciej kadencji będzie można się zatem przekonać, czy i jak Merkel sprawdzi się w nowej rzeczywistości.**

POLITYKA WEWNĘTRZNA – TRIUMF CHADECJI I JEJ KANCLERZ

Bez wątpienia sposób kierowania koalicją i przygotowanie do wyborów parlamentarnych stały się jednym z najważniejszych osiągnięć w dotychczasowej politycznej karierze Merkel. Rok 2013 był kwintesencją znanego z lat poprzednich modelu, w którym jej partia – CDU/CSU – skupiła się na promowaniu wizerunku swej przywódczyni, przypisywaniu jej wszystkich możliwych sukcesów rządu i deprecjonowaniu roli zarówno opozycji, jak i współkoalicjanta. Wysoce korzystny stał się kryzys ekonomiczny wewnątrz UE, dzięki któremu kanclerz mogła prezentować się jako obrończyni stabilizacji. Program chadecji okazał się udanym połączeniem haseł zaczerpniętych od innych partii, którym zabrakło tak medialnego przywódcy, jakim jest Merkel. Koalicyjna partia liberałów, FDP, nie była w stanie

¹ T. Jaskułowski, „Niemcy opoką Europy?”, *Rocznik Strategiczny 2012/13*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2013, s. 144.

ani pokonać kryzysu przywództwa, ani zaprezentować akceptowanego społecznie programu gospodarczego. Poniosła największą w historii porażkę – po raz pierwszy od 1949 r. nie weszła do Bundestagu. Przywódcy SPD, w szczególności Peer Steinbrück, prezentowali poglądy godne liberalnych ekonomistów, ale nie socjaldemokratów, w związku z czym ich wynik wyborczy – 25,7% – był jedynie o 2% lepszy od tego z 2009 r. Zielonych i lewicę obciążały skandale obyczajowe oraz skrajnie i trudne do zaakceptowania przez większościowy elektorat pomysły w rodzaju podatków dla najbogatszych. Wynik tych partii oscylował wokół 8% i był średnio o 2–3% słabszy niż w poprzedniej kadencji. Tymczasem chadecy, łącząc postulaty obniżki podatków z odrzuceniem idei płacy minimalnej, uzyskali najlepszy wynik od 20 lat – ponad 41% poparcia, czyli o 7% więcej niż w poprzedniej kadencji. Co najważniejsze, tylko pięć mandatów dzieliło chadeków od uzyskania absolutnej większości w Bundestagu².

Obawa o te pięć mandatów i sytuacja polityczna w landach musiały wpłynąć na decyzję SPD o ponownym zawiązaniu wielkiej koalicji pomimo protestów w strukturach partii. Chadecy w 2013 r. stawali się ugrupowaniem coraz silniejszym. Wygrali w Dolnej Saksonii, choć nie tworzyli tam rządu. W Bawarii siostrzana CSU odzyskała absolutną większość. W Hesji CDU weszła w koalicję z Zielonymi. Socjaldemokraci na poziomie federalnym nie mieli zatem szans na samodzielne rządy. Tymczasem CDU nie odrzuciła sojuszu z Zielonymi, zachęcając do niego w landach, co dało możliwość nacisku na SPD i nie wyklucza zmiany koalicjanta na poziomie federacji. W trakcie kadencji Bundestagu zmienia partię przeciętnie 3–5 deputowanych³. **Może się więc zdarzyć, że CDU uzyska absolutną większość.** SPD, pomimo negatywnych doświadczeń koalicyjnych z CDU/CSU w latach 2005–2009⁴, zdecydowała się na współrządzenie przede wszystkim z chęci wpływu na politykę państwa. Nie wydaje się jednak, aby był on adekwatny do oczekiwań socjaldemokratów. Najważniejsze resorty, w tym finanse, kontrolować będzie CDU/CSU. Zapisy umowy koalicyjnej⁵, pozornie korzystne dla SPD, takie jak wprowadzenie płacy minimalnej, czy też automatycznej renty po 45 latach odprowadzania składek, albo pozwalały na późniejszą wieloznaczną interpretację CSU, albo też zostały odłożone do 2017 r., jak wspomniana płaca minimalna. Ponieważ nie ma gwarancji, że do tego czasu koalicja będzie istnieć, nie dziwiła zgoda CDU na owe zapisy, tym bardziej że powstały one po najdłuższych w historii RFN negocjacjach w sprawie utworzenia rządu⁶. Pozytywne wskaźniki makroekonomiczne, takie jak spadające bezrobocie (7%) i inflacja (2%), chadecy uzyskali dzięki dyscyplinie budżetowej, a nie rozszerzaniu skali redystrybucji dochodów. **Polityka gospo-**

² „Union verpasst absolute Mehrheit um fünf Sitze”, *Die Welt* z 22 września 2013 r.

³ Por. dane Bundestagu z listopada 2013 r., cyt. za: http://www.bundestag.de/dokumente/datenhandbuch/05/05_04/index.html.

⁴ T. Jaskułowski, „Niemcy. Polityka na miarę możliwości”, *Rocznik Strategiczny 2008/09*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2009, s. 232.

⁵ „Koalitionsvertrag. Das wichtigste im Überblick”, *Frankfurter Allgemeine Zeitung* z 27 listopada 2013 r.

⁶ M. Zawilska-Florczuk, *Negocjacje koalicyjne chadeków i socjaldemokratów*, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2013-10-23/niemcy-negocjacje-koalicyjne-chadekow-i-socjaldemokratow>.

darcza i związane z tym zachowanie SPD zadecydują zatem o trwałości trzeciego gabinetu kanclerz Merkel.

POLITYKA ZAGRANICZNA – CORAZ MNIEJ ZMIAN

Nie przypadkiem w **umowie koalicyjnej** między CDU/CSU i SPD **polityka zagraniczna znalazła się na ostatnim miejscu** i poświęcono jej najmniej uwagi. Przyjęte sformułowania streszczały bowiem główne założenia polityki europejskiej i transatlantyckiej realizowanej przez odchodzącą koalicję. SPD w poprzedniej kadencji w najważniejszych głosowaniach, np. w sprawie przyjęcia unii fiskalnej, nie podważała ustaleń rządu Merkel. **Działo się tak, gdyż maksymalizacja zysków z polityki gospodarczej oraz uporządkowanie gospodarki finansowej w UE leżały w interesie każdej koalicji, podobnie jak zapewnienie konkurencyjności własnemu przemysłowi bez względu na opinię innych państw Wspólnoty.** Dlatego zarówno przed wyborami do Bundestagu, jak i po nich odżywała krytyka, przede wszystkim francuska, poczynań rządu Merkel, wspierana tyleż medialnymi, co bezproduktywnymi postępowaniami sprawdzającymi inicjowanymi przez KE⁷. **Wszystko to jednak nie zmieni postawy Niemiec w polityce europejskiej i stosunkach transatlantyckich w kolejnych latach.** Determinować ją będą nadal racjonalna gospodarka finansowa i odrzucenie rozwiązań zwiększających odpowiedzialność Niemiec w UE za cudze przewinienia. Mowa w tym przypadku o uwspólnotowieniu długów czy też innych niż kredyty formach pomocy gospodarczej⁸. Pomimo że resort spraw zagranicznych po raz kolejny przypadł koalicjantowi CDU, należy się spodziewać najpierw dążenia do wyjścia UE z kryzysu zgodnie z niemieckim modelem gospodarowania, a dopiero potem, jako pochodnej, powrotu RFN do aktywności poza Unią. Nowa koalicja będzie niosła ze sobą dostatecznie duże ryzyko nowych problemów wewnętrznych. **Tworzące ją partie, świadome zysków generowanych dzięki polityce zagranicznej, będą zatem, tak samo jak w latach 2005–2009, przynajmniej tu wspólnie realizować założone cele.** Powrót Franka-Waltera Steinmeiera na stanowisko ministra spraw zagranicznych, które zajmował już w poprzedniej koalicji z CDU, tylko potwierdza to przekonanie.

POLITYKA EUROPEJSKA – GRA NA PRZECZEKANIE

Ze względu na wybory do Bundestagu taktyczne podejście Niemiec do polityki europejskiej musiało, przynajmniej do 2014 r., ulec zmianie. **Oznaczało to jedynie celowe przeczekanie z prezentacją własnych inicjatyw, a nie odejście od zamiaru trwałej przebudowy systemu gospodarowania środkami w UE zgodnie z zasadami racjonalności i ograniczania zadłużenia.** Dopóki nie było skonsolidowanej koalicji w RFN, nowego Parlamentu i KE, a dotychczasowy główny partner Niemiec w UE, czyli Francja, nie do końca podzielał model gospodarowania gabi-

⁷ „EU nimmt deutsche Exportstärke unter die Lupe”, *Die Welt* z 13 listopada 2013 r.

⁸ *Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. 18. Legislaturperiode*, Berlin 2013, s. 159.

netu Merkel⁹, szanse na znaczące przekształcenia instytucjonalne były niewielkie. Dlatego RFN skupiła się w 2013 r. na egzekwowaniu dyscypliny budżetowej oraz ochronie własnych interesów w istniejących warunkach formalnoprawnych. Głosy krytyczne innych członków UE/KE miały znikomy wpływ na tę politykę. Coraz silniejsze ekonomicznie Niemcy będą mogły po 2014 r. jeszcze skuteczniej oddziaływać na kształt integracji, co w umowie koalicyjnej zostało uwypuklone wyraźnym podkreśleniem zasady subsydiarności. **Tam bowiem, gdzie państwa członkowskie mogły skutecznie działać same, wpływ UE miał być zredukowany.** W praktyce oznaczało to koncentrację na problemach szczegółowych i podejmowanie tematów ogólnospółnotowych tylko wtedy, gdy wydawało się to niezbędne.

Jak wspomniano, po raz kolejny taktyka polityczna Niemiec w UE wiązała się z zagadnieniami ekonomicznymi. I tak zgodę na podatek od transakcji giełdowych opatrzone w umowie koalicyjnej zastrzeżeniem, że ma być on minimalny i nie może obciążać niemieckich inwestorów ani przedsiębiorców. Chodziło o to, aby Wielka Brytania, która odrzuca koncepcję tego podatku, nie przejęła zysków z giełdy we Frankfurcie nad Menem. Podobnie trwały brak zgody na euroobligacje gwarantował Niemcom rocznie 20 mld euro oszczędności dzięki minimalnemu oprocentowaniu własnych papierów dłużnych. Rząd Merkel konsekwentnie odrzucał prośby Irlandii, Cypru, Grecji i Hiszpanii o umorzenie długów wobec Niemiec czy też o zwiększenie pomocy finansowej, uważając to za ostateczność i uzależniając dalsze poparcie reform od radykalnych oszczędności w tychże państwach. Nie dziwiło to, gdyż Niemcy żyrowały im kredyty na kwotę ponad 80 mld euro. Przyjęta w 2013 r. nowa perspektywa finansowa (NPF) zakłada co prawda o 3% mniej środków, niż przewidywano w poprzedniej, czego nie omieszkało zaprezentować jako sukces kanclerz, ale Niemcy i tak przekazują do niej o miliard euro więcej¹⁰. Jednocześnie RFN, z myślą o rozwoju własnego eksportu, wspierała zawarcie umów handlowych UE z Kolumbią i Peru, chociaż wydobywanie tam potrzebnych jej surowców łamie większość zasad ekologicznych Unii. Zauważalny dystans w relacjach z Francją nie przeszkadzał ponadto obu krajom we wspólnej walce o utrzymanie państwowego monopolu w kolejnictwie, kontrolę dostępu do zawodów rzemieślniczych, zachowanie narodowego, a nie europejskiego logo handlowego, czy też wprowadzenie etatowego przewodnictwa w grupie państw korzystających z euro jako waluty.

Na poziomie czysto politycznym Niemcy ograniczyły się do sondowania połączonych przez siebie rozwiązań, takich jak odebranie KE zarządzania polityką sąsiedztwa, odrzucały ideę poszerzenia strefy Schengen o Rumunię i Bułgarię, poparły też prawo do wprowadzenia ponownych kontroli granicznych, gdy dany członek UE nie radził sobie z napływem nielegalnych imigrantów. Wysyłały także sygnały o gotowości ograniczenia swobodnego przepływu siły roboczej, aby chronić swój system socjalny¹¹. Tradycyjne zdystansowanie Niemcy prezentowały również wobec członkostwa Turcji, korzystając z tamtejszego kryzysu politycznego, by ograniczyć negocjacje. Podobnie było ze wsparciem opozycji na Ukrainie protestującej

⁹ „Charme-Offensive in Paris”, *Frankfurter Rundschau* z 11 listopada 2013 r.

¹⁰ „Deutschland überweist eine Milliarde mehr an die EU”, *Die Welt* z 19 listopada 2013 r.

¹¹ „Deutschland erwägt nationale Lösung”, *Frankfurter Allgemeine Zeitung* z 5 grudnia 2013 r.

przeciwko niepodpisaniu przez rząd umowy stowarzyszeniowej z UE. Niemcy zdecydowały się na to wsparcie, aby chronić interesy własnego przemysłu energetycznego na Ukrainie, zapobiec destabilizacji granic UE i przesadnie nie wzmacniać pozycji Rosji. **Wzrost aktywności Niemiec w UE i jej skuteczność, związana przede wszystkim z nieukrywanym przez SPD dążeniem do obsadzenia funkcji przewodniczącego KE, nastąpi jednak nie wcześniej niż po wyborach do PE.**

STOSUNKI TRANSATLANTYCKIE – HANDEL I HIPOKRYZJA

Identyczne zachowania, które determinowały politykę europejską, były w 2013 r. zauważalne w stosunkach transatlantyckich. **Nie wydaje się, aby trzeci gabinet Merkel dokonał tutaj znaczących zmian, tym bardziej że dotychczasowa polityka gwarantowała RFN przychody z eksportu w wysokości biliona euro rocznie.** Ponownym dowodem na skrajny pragmatyzm w ochronie własnych interesów stała się polityka energetyczna. Dopiero w 2030 r. połowa prądu wytwarzanego w Niemczech miała pochodzić ze źródeł odnawialnych, ale już w 2013 r. rząd zgodził się na wydobywanie gazu łupkowego, uznając, że jego uzyskanie nie zagraża środowisku¹². Wpisywało się to w taktykę dywersyfikacji źródeł energii i zapewniania możliwie najniższych cen surowców – przede wszystkim ropy i gazu – dzięki nowym inwestycjom i kooperacji rządowej w Libii, Egipcie i Katarze. Ułatwienia dla eksportu miały przynieść rozmowy o układzie o wolnym handlu między UE a USA, mimo problemów politycznych wykorzystanych w propagandzie wyborczej, związanych z ofensywnymi działaniami amerykańskich służb wywiadowczych wobec Niemiec. Podobnie notowane od lat napięcia w stosunkach z Rosją nie zmieniły faktu, że niemiecki handel z tym państwem osiągnął nadwyżkę ponad 80 mld euro¹³. Jedyną możliwą zmianą była dywersyfikacja kontaktów z sąsiadami mocarstw regionalnych, tj. Rosji i Chin. Dało się więc zauważyć silniejsze niż w latach poprzednich wsparcie protestów demokratycznej opozycji na Ukrainie, a także konflikty handlowe z ChRL dotyczące nowych technologii. Stany Zjednoczone nie były gotowe poprzeć forsowanego na forum organizacji G20 niemieckiego postulatu redukcji zadłużenia, zatem RFN zaczęła budować taktyczne sojusze z południowoamerykańską grupą CELAC i Indiami oraz rozwijała strategiczne partnerstwo z Australią.

Z punktu widzenia taktycznej ochrony interesów ekonomicznych RFN po raz kolejny wykazała się skrajną elastycznością. Handel bronią rozwijał się jak nigdy dotąd. W 2013 r. wydano najwięcej w historii pozwoleń na te transakcje i zawarto kontrakty na sprzedaż 164 czołgów do Indonezji, okrętów podwodnych do Singapuru, okrętów patrolowych dla Arabii Saudyjskiej, samolotów bezzałogowych do Izraela. Podpisanie z Iranem porozumienia o ograniczeniu jego programu nuklearnego zaowocowało natychmiastowym powrotem do intensyfikacji niemiecko-irańskiej współpracy ekonomicznej. Celem pielęgnacji stosunków ekonomicznych prezydent Joachim Gauck składał wizyty w krajach afrykańskich, między innymi w Etiopii,

¹² „Bundesregierung plant Zulassung für Fracking”, *Die Welt* z 6 lutego 2013 r.

¹³ *Verfassungsschutzbericht 2012*, Bundesministerium des Innern, Berlin 2013, s. 388.

pomimo protestów organizacji praw człowieka. Nie zaniedbano także podtrzymywania kontaktów z krajami Ameryki Południowej z uwagi na niemieckie inwestycje w Brazylii i Chile, i związany z tym eksport surowców. Niezależnie od sporów z mocarstwami regionalnymi, gdy Chiny zgłosiły chęć nabycia pakietów akcji (do 10%) strategicznych spółek w RFN, na przykład Daimlera za kwotę 4,5 mld euro – nie oponowano. Sam nowy układ handlowy WTO zawarty w grudniu 2013 r. ma przynieść RFN dodatkowych 60 mld euro przychodów z eksportu¹⁴.

Nieziemna od lat pozostawała aktywność w sferze bezpieczeństwa. Misje Bundeswehry były konsekwentnie redukowane i osłabiane przez skandale związane z zakupem wadliwego uzbrojenia. Wycofywano się z dużych projektów, jak Eurohawk, z uwagi na wyrażoną głosami wyborców odmowę finansowania nowych inwestycji militarnych. Na działające mimo to misje wpływały albo minimalny charakter zaangażowania, albo związane z nim symboliczne klęski. Mowa tutaj o wysłaniu do Mali dwóch samolotów transportowych, aby pomóc operującym tam jednostkom francuskim, o zakończeniu misji szkoleniowej UE w Mogadiszu (EUTM) i zakończeniu stacjonowania francuskiego regimentu brygady niemiecko-francuskiej w RFN z powodu braku zainteresowania jej szerszym praktycznym wykorzystaniem¹⁵. Porażką była także konieczność powrotu Bundeswehry w marcu 2013 r. do prowincji przekazanych w październiku 2012 r. rządowi Afganistanu, który nie był w stanie zapewnić tam bezpieczeństwa. Do tego należało dodać utrzymującą się od lat symboliczną skalę pomocy humanitarnej dla krajów dotkniętych kryzysem. Niemniej pomimo odmowy zaangażowania się innego niż humanitarne w konflikt syryjski (zgoda na leczenie w RFN rannych bojowników) nie miano oporów przed sprzedażą do Bahrajnu oprogramowania szpiegowskiego, które mogło posłużyć zwalczaniu tamtejszej opozycji.

Wydaje się zatem, że pomijając sprawy czysto ekonomiczne, kolejny rząd Merkel będzie musiał rozważyć, jak opłacalna będzie dalsza redukcja własnego potencjału militarnego. Ograniczenie współpracy z Francją, chociażby przez odmowę finansowania przez Niemcy misji w Republice Środkowoafrykańskiej¹⁶, spowoduje większe zainteresowanie kooperacją z eurosceptyczną Wielką Brytanią, nie tylko w sferze wojskowej. Oświadczenie tych państw w sprawie Syrii z września 2013 r., niekonsultowane z Niemcami, choć w końcu przez nie poparte, było sygnałem, że Merkel może ponieść straty polityczne, jeśli nadal będzie traktować stosunki transatlantyckie wyłącznie przez pryzmat gospodarki. Mianowanie na stanowisko ministra obrony Ursuli von der Leyen, dotychczasowej szefowej resortu spraw socjalnych bez doświadczenia w dziedzinie wojskowości, ale i bez obciążeń skandalami politycznymi – przyczyną odejścia trzech poprzednich ministrów obrony – oraz **propagandowe zapowiedzi z początku 2014 r. o rozwoju militarnej aktywności Niemiec nie świadczą jeszcze o tym, że polityka transatlantycka RFN ma**

¹⁴ „WTO-Abkommen bringt Deutschland 60 Milliarden”, *Die Welt* z 8 grudnia 2013 r.

¹⁵ „Französisches Regiment in Deutschland wird aufgelöst”, *Handelsblatt* z 31 października 2013 r.

¹⁶ *German Foreign Policy*, Newsletter z 16 grudnia 2013 r., <http://www.german-foreign-policy.com/de/fulltext/58759>.

szanse na trwałą zmianę, ale jedynie o tym, że Merkel chce pozbyć się kolejnej rywalki we własnej partii.

STOSUNKI POLSKO-NIEMIECKIE – STABILIZACJA Z KLIMATEM W TLE

Roku 2013 w stosunkach polsko-niemieckich wyjątkowo nie zdeterminowały wybory parlamentarne. **Było to kolejnym dowodem konsolidacji pozbawionego emocji partnerstwa, wzmocnianego przez wspólne postrzeganie zagrożeń związanych z destabilizacją polityczną na Ukrainie¹⁷ oraz konieczności stabilizacji ekonomicznej UE.** Szczególnie sytuacja na Ukrainie będzie sprzyjać rozwijaniu inicjatyw politycznych celem maksymalnej ochrony wschodnich granic Unii i rozwoju partnerstwa wschodniego – o tyle, o ile nie będą one naruszać niemieckich interesów gospodarczych w Rosji. Jedyną poważniejszą różnicą interesów – mianowicie odmienne poglądy na temat polityki klimatycznej – zarysowana wyraźnie w trakcie stosownego szczytu COP 19 w Warszawie – także nie przyczyni się do powstania większych problemów na poziomie bilateralnym. Rzeczywista poprawa polityki klimatycznej możliwa jest tylko dzięki zmianom gospodarowania mocarstw regionalnych, na co nie mają wpływu ani Polska, ani RFN.

GERMANY TO BECOME A EUROPEAN CHINA?

The year 2013 is an undisputed success of Angela Merkel's policy. She won the parliamentary election and became the leader of the coalition government for the third time in a row. Voters appreciated her internal policy as well as her foreign policy, meant to preserve Germany's economic position in the EU. However, the greatest challenge to the stability of the new government, much greater than anything Merkel has had to face till now, will be her new coalition partner, the SPD, the financial crisis within the Union, and the increasingly unstable situation on the border of the Community, mainly in Ukraine. And it will be those problems that the sustainability of the new great coalition will depend on.

¹⁷ Np. *Deutsch-polnische Erklärung zur Ukraine*, http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Infoservice/Presse/Meldungen/2013/131126-Dt.-Pol._Erkl%C3%A4rung_Ukraine.html.