

Niemcy: schyłek ery Merkel w cieniu pandemii

„Od czasu zjednoczenia, nie, od czasu II wojny światowej nasze państwo nie stanęło przed wyzwaniem, które tak bardzo wymagałoby wspólnego solidarnego działania” – powiedziała Angela Merkel 18 marca 2020 r. w wieczornym orędziu telewizyjnym. Choć RFN stawiała czoła kryzysowi finansowemu z 2009 r. oraz uchodźczemu z 2015 r., które w głównej mierze wpłynęły na bieg wydarzeń w Europie dwóch pierwszych dekad XXI w., to pandemia COVID-19 jest największym testem dla niemieckich instytucji państwowych i społeczeństwa. Wyzwanie potęgują zbliżający się koniec szesnastoletnich rządów Angeli Merkel oraz wybory do Bundestagu. We wrześniu 2021 r. Niemcy zdecydują, kto przejmie od pani kanclerz zadanie przeprowadzenia ich przez trwający kryzys oraz kim będzie nowy architekt polityki zagranicznej RFN. UE oczekuje bowiem, że „niechętny hegemon”, jak często nazywane są Niemcy, wskaże kierunek, w którym powinna zmierzać popandemiczna Europa. Wysokie oczekiwania są również związane z odnową w relacjach transatlantyckich i tchnięciem nowego ducha we współpracy USA i RFN po zwycięstwie Joe Bidena w amerykańskich wyborach prezydenckich. Jest to szczególnie ważne wobec wzrostu tendencji antyamerykańskich w niemieckim społeczeństwie w czasie rządów Donalda Trumpa, inflacji zaufania do gwarancji sojusznicych USA oraz podważenia roli i wizerunku Stanów Zjednoczonych jako lidera państw demokratycznych. Do tego katalogu tradycyjnie dochodzą relacje z Chinami i Rosją: wydarzenia 2020 r. pokazały, że Niemcom coraz trudniej utrzymywać zasadę „dialogu mimo wszystko” z państwami, których polityka stanowi zagrożenie dla całej UE i NATO.

Polityka wewnętrzna – walka z pandemią i przygotowania do roku wyborczego *Niemiecka strategia wobec pandemii COVID-19*

Wydarzeniem, które zdeterminowało sytuację na niemieckiej scenie politycznej w 2020 r., był wybuch pandemii COVID-19. Pierwszy przypadek na terenie RFN został odnotowany w Bawarii pod koniec stycznia 2020 r. Na tym etapie władze nie postrzegały jeszcze COVID-19 jako poważnego zagrożenia¹. Sytuacja szybko zaczęła

¹ A. Reuß, „Gefahr durch Coronavirus für Deutschland »sehr gering«”, *Süddeutsche Zeitung*, 23 marca 2020 r., <https://www.sueddeutsche.de/politik/coronavirus-deutschland-1.4765606> [dostęp 25.03.2020].

się jednak pogarszać: na początku marca liczba infekcji w RFN przekroczyła tysiąc². Problem w walce z koronawirusem stanowił chaos regulacyjny będący pośrednio konsekwencją federalnego ustroju RFN, w którym odpowiedzialność za politykę zdrowotną spoczywa w rękach władz landowych. W efekcie poszczególne kraje związkowe różniły się zakresem obostrzeń oraz ich skalą. Aby skoordynować i maksymalnie ujednolicić walkę z pandemią, w marcu kanclerz Merkel wraz z premierami krajów związkowych rozpoczęła regularne spotkania i wideokonferencje, podczas których ustalano wytyczne obejmujące całą RFN. W celu usprawnienia działań w marcu Bundestag i Bundesrat przyjęły nowelizację ustawy o zapobieganiu chorobom zakaźnym i ich zwalczaniu. Rozszerzyło to kompetencje federalnego ministra, który zyskał możliwość ograniczenia międzynarodowego transportu osobowego oraz rozdysponowania leków i środków medycznych za pomocą rozporządzeń.

Ze względu na spadek liczby zachorowań w kwietniu władze federalne i landowe zdecydowały o stopniowym poluzowaniu obostrzeń, a w maju o wprowadzeniu tzw. strategii hotspotów. Zgodnie z nią, jeżeli w danej gminie liczba infekcji na 100 tys. mieszkańców przekroczyła 50, obostrzenia były przywracane. Jesienią poziom infekcji zaczął ponownie wzrastać i na początku listopada przywrócono restrykcje. W obawie o dalsze pogorszenie sytuacji epidemicznej w wyniku zwiększonej mobilności społecznej i częstszych spotkań związanych z okresem świąt Bożego Narodzenia i Nowego Roku kanclerz Merkel i premierzy landów zdecydowali o wprowadzeniu tzw. twardego lockdownu³, a w styczniu 2021 r. o utrzymaniu go do 14 lutego.

Duże nadzieje na zniesienie obostrzeń wiązano ze szczepionką na COVID-19. Choć produkty amerykańskiej firmy Pfizer i niemieckiej BioNTech były dostępne już na początku grudnia 2020 r., do pierwszego zaszczepienia doszło 26 grudnia. Wynikało to z oczekiwania przez niemiecki rząd na decyzję Europejskiej Agencji Leków o dopuszczeniu substancji do obrotu. Od 11 stycznia 2021 r. RFN dysponowała również szczepionkami firmy Moderna. W pierwszym kwartale 2021 r. spodziewano się wejścia do użytku szczepionek niemieckiej firmy Curevac współpracującej z koncernem Bayer⁴. Choć gotowość do szczepień zadeklarowało 67% Niemców⁵, to problemem pozostawało zbyt wolne tempo: pod koniec stycznia w RFN całkowicie

² Archiv der Situationsberichte des Robert Koch-Instituts zu COVID-19, 4 marca 2020 r., Robert Koch Institut, https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Situationsberichte/2020-03-09-de.pdf?__blob=publicationFile [dostęp: 26.03.2020].

³ Więcej o obostrzeniach zob.: L. Gibadlo, S. Plóciennik, „Lockdown na święta – Niemcy zaostrożają walkę z pandemią”, *Biuletyn PISM*, 18 grudnia 2020 r., nr 260.

⁴ L. Kohlenbach, „Klinische Phase-3-Studie an der Uniklinik Köln”, *Deutschlandfunk*, 18 stycznia 2021 r., https://www.deutschlandfunk.de/corona-impfstoff-von-curevac-klinische-phase-3-studie-an.676.de.html?dram:article_id=491027 [dostęp: 20.01.2021].

⁵ „Corona: Gut zwei Drittel impfbereit”, *ZDF Politbarometer*, 15 stycznia 2021 r., <https://www.zdf.de/nachrichten/politik/politbarometer-corona-impfen-cdu-vorsitz-100.html?slide=1610638518787> [dostęp: 20.01.2021].

zaszczepionych zostało 0,05% populacji⁶. Było to efektem słabej polityki komunikacyjnej między władzami federalnymi a landami, wewnątrz landów oraz zbytniego zbiurokratyzowania procesu⁷.

Jednym z priorytetów rządu Angeli Merkel w czasie pandemii było ograniczenie jej skutków dla niemieckiej gospodarki. Jako jeden z liderów światowego handlu Niemcy były szczególnie narażone na spadek globalnego popytu i przerwanie łańcuchów dostaw. Dlatego od marca 2020 r. RFN przyjmowała kolejne pakiety pomocowe. Ich celem było zapewnienie ochrony socjalnej pracownikom, zapobieżenie upadkowi małych i średnich firm oraz uniemożliwienie przejęcia największych koncernów przez zagraniczne podmioty. Jedynie na pierwsze dwa programy pomocowe rząd federalny przeznaczył 885 mld euro, deklarując możliwość powiększenia tej kwoty do 1,06 bln euro⁸. W ten sposób Niemcy skonsumowały kumulowane latami nadwyżki budżetowe, we wrześniu 2020 r. rząd zatwierdził budżet z limitem zadłużenia netto w wysokości 96,2 mld euro, a w grudniu Bundestag zawiesił wpisany do konstytucji limit zadłużenia, by zezwolić rządowi na zaciągnięcie w 2021 r. do 180 mld euro długu. W efekcie rząd federalny odszedł od zasady równowagi budżetowej, tzw. czarnego zera. W 2020 r. po raz pierwszy od 2009 r. niemiecka gospodarka skurczyła się o 5%⁹.

Niemiecka scena polityczna na rok przed wyborami do Bundestagu

Walce z pandemią COVID-19 towarzyszyły przygotowania partii politycznych do tzw. superroku wyborczego (niem. *Superwahljahr*), którego ukoronowaniem będą wybory do Bundestagu 26 września 2021 r.

CDU zaczęła 2020 r. od wewnątrzpartyjnego kryzysu. W lutym posłowie CDU w Turyngii wspólnie z AfD poparli kandydaturę Thommasa Kemmericha na stanowisko premiera landu mimo wytycznych zarządu federalnego partii wykluczających taką możliwość. Gdy po głosowaniu przewodnicząca CDU Annegret Kramp-Karrenbauer stwierdziła, że w tej sytuacji należy przeprowadzić ponowne wybory regionalne, chadeccy deputowani do lokalnego landtagu sprzeciwili się

⁶ Tabelle mit den gemeldeten Impfungen bundesweit und nach Bundesland sowie nach STIKO-Indikation, Robert Koch Institut, stan na dzień 20 stycznia 2021 r., https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Daten/Impfquotenmonitoring.html [dostęp: 20.01.2021].

⁷ A. Dowideit, R. Alexander, J. Boie, M. Bewarder, C. Brause, H. Crolly, A. Ettl, T. Kaiser, K. Klapsa, A. Nabert, T. Röhn, C. Schiltz, J. Wilton, „Das deutsche Impf-Versagen und seine Verantwortlichen”, *Die Welt*, 11 stycznia 2021 r., <https://www.welt.de/politik/deutschland/plus224072816/Coronavirus-Deutsches-Impf-Versagen-und-seine-Verantwortlichen.html> [dostęp: 20.01.2021].

⁸ S. Płóciennik, „Finansowa »tarcza« przeciw COVID-19 – działania Niemiec w obliczu kryzysu gospodarczego”, *Biuletyn PISM*, 19 marca 2020 r., nr 50; idem, „Koniec »czarnego zera« – druga fala działań antykryzysowych w Niemczech”, *Biuletyn PISM*, 27 marca 2020 r., nr 57.

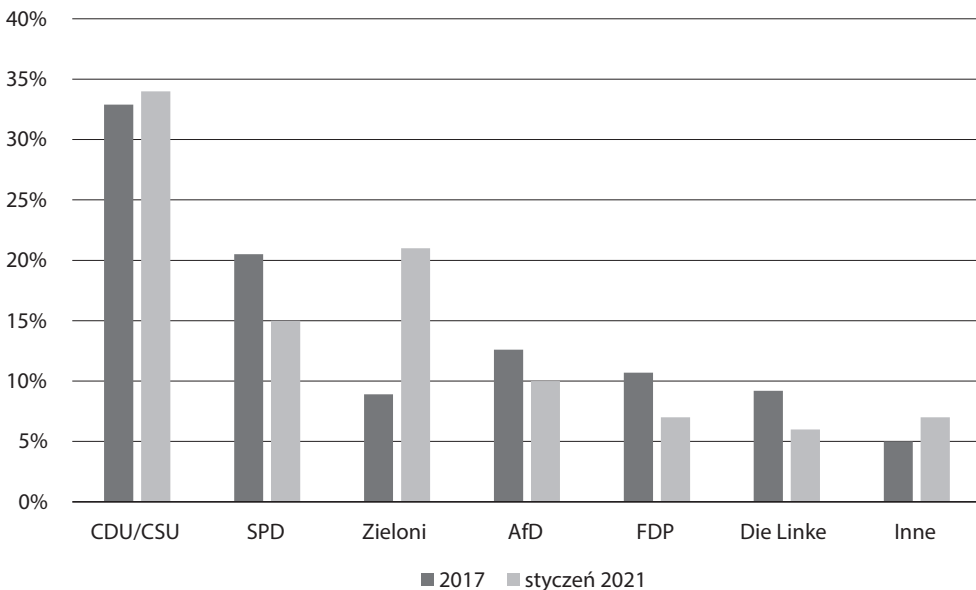
⁹ D. Eckert, H. Zschäpitz, „Dieses Minus ist ein positives Wunder”, *Die Welt*, 14 stycznia 2021 r., <https://www.welt.de/wirtschaft/article224337578/BIP-Zahlen-Deutschland-erlebt-ein-besonderes-Wirtschaftsmaerchen.html> [dostęp: 21.01.2021].

Tabela 1

Kalendarz wyborczy w Niemczech w 2021 r.

Data	Zasięg	Obszar
14 marca	samorządowe	Hesja
14 marca	landowe	Badenia-Wirtembergia
14 marca	landowe	Nadrenia-Palatynat
6 czerwca	landowe	Saksonia-Anhalt
12 września	samorządowe	Dolna Saksonia
26 września	federalne	cała RFN
26 września	landowe	Berlin
26 września	landowe	Meklemburgia-Pomorze Przednie
26 września	landowe	Turyngia

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Wahltermine, Wahlen, Wahlrecht und Wahlsysteme*, <https://www.wahlrecht.de/termine.htm> [dostęp: 21.01.2021].



Wykres 1

Poparcie dla partii politycznych w styczniu 2020 r. w porównaniu z wynikami wyborów do Bundestagu w 2017 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Wahltermine, Wahlen, Wahlrecht und Wahlsysteme*, <https://www.wahlrecht.de/termine.htm> [dostęp: 21.01.2021].

temu¹⁰. Niezdolność do wyegzekwowania działań od członków partii była ostateczną przesłanką do rezygnacji z pełnionej funkcji. Chadeccja po raz kolejny stanęła przed decyzją dotyczącą wyboru nowego lidera, którym w styczniu 2021 r. został premier Nadrenii Północnej-Westfalii Armin Laschet. Nowy szef CDU jest utożsamiany z kontynuacją centrowego kursu Angeli Merkel. Laschet to również zwolennik zaktywizowania roli RFN w procesach integracji europejskiej oraz odnowy w relacjach ze Stanami Zjednoczonymi. Popiera też kontynuację współpracy z Chinami i Rosją na dotychczasowych warunkach, traktując ją jako niezbędną dla interesów gospodarczych i bezpieczeństwa RFN. O tym, czy Laschet będzie odgrywał wiodącą rolę w partii, zdecyduje wskazanie chadeckiego kandydata na kanclerza. Choć dotychczas najczęściej był nim szef CDU, to niewykluczone, że w 2021 r. ugrupowanie zdecyduje się powierzyć tę rolę Markusowi Söderowi, liderowi bawarskiej CSU, z którą CDU tworzy wspólną frakcję w Bundestagu. Premier Bawarii jest jednym z najpopularniejszych niemieckich polityków. Istnieje jednak obawa, że ponowne rozdzielanie funkcji przewodniczącego ugrupowania oraz kanclerza RFN będzie prowadziło do wewnątrzpartyjnych kryzysów i spadku poparcia dla chadeccji. Byłoby to szczególnie niekorzystne w sytuacji, gdy chadekom ponownie udało się odbudować notowania¹¹.

W sierpniu 2020 r. decyzję o nominacji kanclerskiej podjęła SPD, wskazując Olafa Scholza. Socjaldemokraci liczyli, że federalny minister finansów i wicekanclerz w rządzie Angeli Merkel przyciągnie głosy tych wyborców, dla których jest jednym z liderów walki z COVID-19: Scholz jako współtwórca planu przeciwdziałania gospodarczym skutkom pandemii był odpowiedzialny za to, aby rządowa pomoc obejmowała zarówno niemieckie przedsiębiorstwa, jak i wsparcie sfery socjalnej. Dodatkowo jako reprezentant konserwatywnej frakcji w SPD równoważy lewicowe stronnictwo w partii zyskujące na znaczeniu po przejęciu przewodnictwa przez Saskię Esken i Norberta Waltera-Borjansa. Nominacji kandydata na kanclerza wciąż nie dokonali Zieloni, partia zajmująca drugie miejsce w badaniach opinii publicznej i postrzegana jako potencjalny koalicjant chadeccji po wyborach do Bundestagu. W grudniu 2020 r. ugrupowanie przyjęło nowy program polityczny, dzięki któremu chce utrzymać lewicową tożsamość, a jednocześnie otworzyć się na centrowych wyborców i zasygnalizować chadekom gotowość do utworzenia koalicji na szczeblu federalnym.

Istotnym wydarzeniem niemieckiej sceny politycznej w 2020 r. było rozwiązanie nieformalnej grupy Skrzydło (niem. *Der Flügel*) działającej w ramach AfD. Decyzja zarządu

¹⁰ Wybory w październiku 2020 r. zakończyły się zwycięstwem die Linke oraz dużym sukcesem AfD. Zbyt mała liczba głosów dla SPD i Zielonych uniemożliwiła im utworzenie lewicowej koalicji, a budowa rządu z CDU lub skrajnie prawicową AfD była niemożliwa.

¹¹ Notowania chadeccji w marcu 2020 r. wzrosły o ok. 10 punktów procentowych, więcej zob. L. Gibadlo, „Rząd zyskuje – scena polityczna RFN w czasie pandemii COVID-19”, *Biuletyn PISM*, 14 kwietnia 2020 r., nr 77.

federalnego partii z marca 2020 r. była podyktowana zakwalifikowaniem Skrzydła jako organizacji ekstremistycznie prawicowej i poddaniem jej obserwacji przez Federalny Urząd Ochrony Konstytucji. Nieodcięcie się od grupy powiązanej ze środowiskami neonazistowskimi groziło objęciem taką procedurą całej partii, co w skrajnym przypadku mogłoby zakończyć się jej rozwiązaniem. Sprawa była tym poważniejsza, że w ostatnich latach w RFN coraz częściej dochodziło do ataków na tle antysemitycznym¹². Umocnienie Skrzydła budziło również napięcia w samej AfD, grożąc kolejnym podziałem.

Nowe wyzwania i stare spory. Polityczny dryf „niechętnego hegemonia” *Unia Europejska – prezydencja w czasach pandemii*

W 2020 r. od Niemiec jako najsilniejszej gospodarki UE, która do tej pory trzykrotnie przewodziła Unii podczas kryzysów, oczekiwano, że wobec COVID-19 po raz kolejny podejmie się tego zadania. Te oczekiwania wzmacniała sprawna walka RFN z koronawirusem na tle innych państw UE¹³ oraz przewodnictwo Niemiec w Radzie UE przypadające na drugą połowę 2020 r. Jednak początkowe działania RFN zaprzeczały zasadzie solidarności europejskiej: na początku pandemii Niemcy wprowadziły zakaz eksportu sprzętu i wyposażenia medycznego. Ta sytuacja sprzyjała Rosji i Chinom, które pośpieszyły z pomocą takim państwom jak Włochy, rozpowszechniając wizerunek słabej Wspólnoty i wzmacniając nastroje antyunijne. Dlatego w marcu rząd Niemiec po krytyce ze strony Komisji Europejskiej zdecydował o zniesieniu zakazu. Dodatkowo wobec pogarszającej się sytuacji epidemicznej w Austrii, Francji, Hiszpanii oraz we Włoszech RFN zaoferowała pomoc medyczną obejmującą leczenie pacjentów zarażonych COVID-19 w niemieckich szpitalach oraz skierowanie ekip medycznych do najbardziej poszkodowanych krajów. Niemcy poparły również mechanizm wspólnego kupowania szczepionki przez Komisję Europejską, co miało zapobiec konkurencji między państwami UE i sytuacji, w której mniejsze i biedniejsze państwa otrzymałyby mniej dawek¹⁴. Problemem wizerunkowym dla RFN stał się jednak zakup dodatkowych 30 mln dawek szczepionki BioNTech i Pfizer poza systemem blokowym.

Kluczowym wyzwaniem była walka z ekonomicznymi skutkami pandemii oraz dostosowanie do nowej sytuacji wieloletnich ram finansowych UE na lata 2021–2027, których wynegocjowanie stanowiło priorytet niemieckiej prezydencji. Wirusem najbardziej dotknięte zostały te z państw, które w 2009 r. ucierpiały najmocniej w wyniku kryzysu finansowego, natomiast RFN jako najsilniejsza gospodarka UE znajdowała się

¹² K. Frymark, „Odcienie niemieckiego antysemityzmu”, *Komentarze OSW*, 16 maja 2019 r.

¹³ T. Buck, „Germany’s coronavirus anomaly: High infection rates but few deaths”, *Financial Times*, 20 marca 2020 r., <https://www.ft.com/content/c0755b30-69bb-11ea-800d-da70cff6e4d3> [dostęp: 28.01.2021].

¹⁴ A. Dowideit, R. Alexander, J. Boie..., op. cit.

w gronie tych, które w najmniejszym stopniu odczuły uderzenie pandemii¹⁵. Jednym z głównych czynników, które decydowały o wielkości i formie pomocy, było stanowisko RFN wobec emisji tzw. koronaobligacji (ang. *corona bonds*). Na początku pomysł został odrzucony przez Niemcy obawiające się, że będzie to pierwszy krok do uwspólnotowienia długów strefy euro. Dlatego choć w kwietniu 2020 r. RFN zadeklarowała gotowość do zwiększenia swojego wkładu do nowego unijnego budżetu, to wciąż otwarty pozostawał problem wypracowania dużego planu odnowy gospodarczej i przede wszystkim jego finansowania. Kluczowa w tym procesie była zmiana niemieckiego stanowiska w maju, gdy RFN wraz z Francją przedstawiła pomysł stworzenia wspólnych obligacji, które miałyby pokryć koszty programów odbudowy. Po tygodniach negocjacji ostateczne porozumienie udało się zawrzeć podczas spotkania Rady Europejskiej w lipcu. Nowy wieloletni budżet miał opiewać na 1,074 bln euro. Niemcom i Francji udało się pozyskać zgodę państw Europy Północnej na przekazanie części pomocy finansowej w formie bezwrotnych dotacji (390 mld euro) oraz stworzenie funduszu odbudowy przez zaciągnięcie pożyczek na rynkach finansowych (350 mld euro). Oprócz polityki rolnej i polityki spójności, na które tradycyjnie kierowane są największe fundusze, w nowej perspektywie finansowej Unia postawiła na cyfryzację, innowacje oraz ekologię¹⁶. Niemcom udało się również wypracować porozumienie z Polską i Węgrami, grożącymi zablokowaniem negocjacji dotyczących budżetu w przypadku uzależnienia środków z tego źródła od kwestii przestrzegania praworządności.

Celem niemieckiej prezydencji, a zarazem jednym z najważniejszych wydarzeń, które wpływają na przyszłość UE, było zakończenie negocjacji w sprawie wyjścia Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej w grudniu 2020 r. Porozumienie, które reguluje przede wszystkim kwestie dostępu do rynków, przepływu usług i konkurencji, wyznacza nowy etap i stanowi wyzwanie dla UE: brexit wzmacnia bowiem rolę i wpływ RFN oraz Francji w procesach decyzyjnych UE¹⁷. Opuszczenie jej przez Zjednoczone Królestwo, jednego z głównych przeciwników pogłębienia integracji europejskiej, otwiera przed Unią szansę na przyspieszenie współpracy i podjęcie nowych inicjatyw, w tym w zakresie bezpieczeństwa. Brexit zwiększył znaczenie Francji jako państwa o najsilniejszym potencjale militarnym, jedyne posiadacza broni nuklearnej i jedyne członka Rady Bezpieczeństwa ONZ w ramach UE. Potencjalnie zwiększyłyby to szanse na realizację francuskich planów związanych z utworzeniem europejskiej autonomii strategicznej,

¹⁵ A. Sapir, „Why has COVID-19 hit different European Union economies so differently?”, *Bruegel Policy Contribution*, wrzesień 2020, nr 18, s. 3–4.

¹⁶ Na wydatki w zakresie jednolitego rynku, innowacji i sfery cyfrowej przeznaczono 143,4 mld euro, a na finansowanie działań dotyczących zasobów naturalnych i środowiska 373,9 mld euro, zob. „Wieloletnie ramy finansowe na lata 2021–2027 przyjęte”, Komunikat prasowy Rady UE, 17 grudnia 2020 r., <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2020/12/17/multiannual-financial-framework-for-2021-2027-adopted/> [dostęp: 25.01.2021].

¹⁷ Zob. J. Szymańska, S. Zaręba, „Wpływ brexitu na głosowanie w Radzie UE”, *Biuletyn PISM*, 8 kwietnia 2018 r., nr 39.

gdyby nie stanowisko RFN: niemiecki rząd wciąż pozostawał przeciwny koncepcjom prezydenta Emmanuela Macrona, czego wyrazem było przemówienie minister obrony Annegret Kramp-Karrenbauer w listopadzie 2020 r., gdy wykluczyła możliwość wzmacniania europejskiego bezpieczeństwa bez USA i NATO¹⁸. Utrzymanie współpracy z Wielką Brytanią może być zatem wykorzystane przez Niemcy do zrównoważenia zamiarów Francji dotyczących europejskiego bezpieczeństwa, a także dalszego wzmacniania europejskiego filaru bezpieczeństwa NATO, utrzymania porozumienia nuklearnego z Iranem oraz współpracy w ramach ONZ. Narzędziem realizacji tych interesów są konsultacje trójstronne Francji, Niemiec i Wielkiej Brytanii w ramach tzw. formatu E3. W sierpniu 2020 r. w RFN doszło do pierwszego formalnego spotkania szefów resortów obrony tych państw. Wśród poruszonych tematów były m.in. sytuacja w Afryce Północnej, polityka wobec USA, współpraca obronna i technologiczna oraz sytuacja w Mali¹⁹. Innym sposobem utrzymania bliskiej kooperacji w sprawach bezpieczeństwa byłoby utworzenie Europejskiej Rady Bezpieczeństwa, która w jednym z wariantów zakłada członkostwo Wielkiej Brytanii²⁰.

Jednym z najważniejszych punktów polityki Niemiec wobec UE, a także NATO w 2020 r. były napięcia w relacjach z Turcją²¹. Do pierwszego doszło na przełomie lutego i marca, gdy w północno-zachodniej Syrii po ataku syryjskich sił rządowych zginęło 30 tureckich żołnierzy. Strona turecka, licząc, że w ten sposób uzyska wsparcie państw NATO w konfrontacji z Rosją wypierającą siły Baszara al-Asada, ogłosiła otwarcie granic dla migrantów, łamiąc porozumienie zawarte z UE w 2016 r.²² Ostatecznie w marcu prezydenci Recep Tayyip Erdoğan oraz Emmanuel Macron, kanclerz Angela Merkel i premier Boris Johnson osiągnęli porozumienie: Turcja zgodziła się na ponowne zamknięcie granicy z Grecją i Bułgarią, a RFN i Francja zadeklarowały gotowość do zwiększenia kierowanych do niej funduszy na pomoc uchodźcom²³. W czasie prezydencji w Radzie UE Niemcom przypadło zadanie zakończenia sporu związanego z prowadzeniem przez Turcję poszukiwań złóż ropy i gazu w akwenie Morza Śródziemnego, które Grecja i Cypr uważają za część swojego

¹⁸ „Idea europejskiej strategicznej autonomii posuwa się za daleko, jeśli podtrzymuje iluzję, że możemy zagwarantować bezpieczeństwo, stabilność i dobrobyt w Europie bez NATO i bez USA”, zob. Zweite Grundsatzrede der Verteidigungsministerin, Bundesministerium der Verteidigung, 17 listopada 2020 r., <https://www.bmvg.de/de/aktuelles/zweite-grundsatzrede-verteidigungsministerin-akk-4482110> [dostęp: 26.01.2021].

¹⁹ „E3-Verteidigungsminister treffen sich im Saarland”, Bundesministerium der Verteidigung, 24 sierpnia 2020 r., <https://www.bmvg.de/de/aktuelles/e3-verteidigungsminister-treffen-sich-im-saarland-1464722> [dostęp: 27.01.2021].

²⁰ A. Billon-Galland, T. Raines, R.G. Whitman, „The future of the E3 post-brexit cooperation between the UK, France and Germany”, *Chatham House Research Paper*, lipiec 2020, s. 8.

²¹ Więcej zob. K. Wasilewski, „Zmiany w polityce Unii Europejskiej wobec Turcji”, *Biuletyn PISM*, 28 sierpnia 2020 r., nr 180.

²² Idem, „Polityka Turcji wobec syryjskiej prowincji Idlib”, *Biuletyn PISM*, 30 kwietnia 2020 r., nr 95.

²³ E. Wallis, „Turkey closes its borders to the EU once again”, *Infomigrants*, 19 marca 2020 r., <https://www.infomigrants.net/en/post/23545/turkey-closes-its-borders-to-the-eu-once-again> [dostęp: 27.01.2021].

szelfu kontynentalnego. W efekcie RFN ostrzegała Turcję przed kolejnymi prowokacjami na tym terenie, ale odrzuciła apel greckiego szefa dyplomacji Nikosa Dendiasa o nałożenie na Turcję embarga na broń. Ostatecznie Niemcom nie udało się złagodzić sporu. Kolejną kwestią była wojna domowa w Libii. Turcja kierowała do tego państwa żołnierzy, którzy mieli szkolić lokalne oddziały i walczyć po stronie Rządu Zgody Narodowej (Government of National Accord, GNA) Fajiza as-Sarradża, a także wysyłała broń, łamiąc embargo Rady Bezpieczeństwa ONZ i postanowienia konferencji w Berlinie z 19 stycznia 2020 r. W czerwcu 2020 r. doszło do zatrzymania przez tureckie okręty francuskiej fregaty rakietowej Courbet, która chciała skontrolować statek podejrzewany o nielegalne dostawy broni. Francja zareagowała zawieszeniem udziału w misji „Sea Guardian” i zaapelowała o zwołanie specjalnej Rady UE ds. zagranicznych poświęconej Turcji²⁴. Choć w lipcu szefowie rządów Francji, Niemiec i Włoch zagrozili nałożeniem sankcji na strony łamiące embargo na broń, nie wpłynęło to na zmianę działań Turcji. W listopadzie przeszukanie kontenerowca pod banderą turecką znajdującego się 200 km od wybrzeży Libii i podejrzewanego o dostawy broni, które prowadziła załoga niemieckiej fregaty Hamburg, zostało przerwane na żądanie władz Turcji. Niemiecki okręt uczestniczył w unijnej operacji Irini mającej na celu kontrolę przestrzegania embarga na broń dla Libii. Turcja nie zrezygnowała również z zakupu systemu przeciwraкетowej obrony przeciwlotniczej S-400 od Rosji, czego konsekwencją było nałożenie na Turcję sankcji przez USA na podstawie Ustawy o przeciwdziałaniu wrogom Ameryki przez sankcje (CAATSA), co potęgowało napięcia między członkami NATO.

Stany Zjednoczone – z nadziejami na renesans w relacjach transatlantycznych

W rok 2020 RFN weszła z nadziejami na przełamanie impasu w relacjach transatlantycznych w związku z wyborami prezydenckimi w USA. W Berlinie liczono, że zwycięstwo byłego wiceprezydenta Joe Bidena poprawi relacje amerykańsko-niemieckie i pozwoli na powrót do bliskiej współpracy z okresu prezydentury Baracka Obamy. Reelekcja Donalda Trumpa budziła bowiem obawy dotyczące amerykańskich planów wobec NATO. W czerwcu 2020 r. Trump potwierdził zamiar redukcji sił USA stacjonujących na terenie RFN, co miało być konsekwencją zbyt wolnego wzrostu niemieckich wydatków zbrojeniowych: choć RFN zwiększyła budżet obronny o 16,8 mld euro (+48,3%) od 2014 r., wciąż nie osiągnął on poziomu 2% PKB wydatków na obronność. W lipcu Departament Stanu przedstawił plan zmniejszenia liczebności oddziałów amerykańskich stacjonujących na terenie RFN o 12 tys. żołnierzy. Zgodnie z założeniami ok. 5,6 tys. z nich miano skierować do innych państw NATO, a pozostałych – na stałe do USA. W planach znalazło się także przeniesienie do Belgii m.in. Dowództwa Europejskiego USA, a do Włoch eskadry myśliwców F-16 oraz dwóch batalionów brygady

²⁴ L. Maślanka, K. Wasilewski, „Napięcia francusko-tureckie”, *Biuletyn PISM*, 10 lipca 2020 r., nr 147.

powietrznodesantowej²⁵. Niemieckie władze powstrzymywały się od krytycznych komentarzy: zarówno szef dyplomacji Heiko Maas, jak i minister obrony Annegret Kramp-Karrenbauer podkreślali znaczenie obecności amerykańskich sił na terenie RFN dla europejskiego bezpieczeństwa, zwracając uwagę na „napięty okres” w kontaktach z USA²⁶. Reakcja była efektem nadziei na rewizję postanowień przez nową administrację w przypadku zwycięstwa Bidena w wyborach prezydenckich. Z apelem o zapobieżenie wycofania jednostek USA do amerykańskich kongresmenów zwrócili się premierzy landów, na których terenie stacjonują Amerykanie²⁷.

Poprawie relacji nie pomagały dyskusje na temat kwestii bezpieczeństwa wewnątrz niemieckiej koalicji rządowej. W kwietniu 2020 r. ministerstwo obrony RFN zdecydowało o wyborze samolotu F/A-18 produkowanego przez Boeinga do przenoszenia broni jądrowej, który po 2025 r. ma zastąpić samoloty Tornado. W reakcji na to szef frakcji SPD w Bundestagu Rolf Mützenich otworzył debatę dotyczącą wycofania Niemiec z programu umożliwiającego przenoszenie przez Luftwaffe amerykańskiej broni jądrowej (ang. *nuclear sharing*) oraz o zakończeniu jej stacjonowania na terytorium RFN. Realizacja tych postulatów oznaczałaby wycofanie z Niemiec 20 bomb B-61 (w Europie rozmieszczonych jest ok. 100–150) i osłabienie potencjału odstraszania Sojuszu²⁸. Stanowisko kierownictwa SPD skrytykowali kanclerz Angela Merkel, szefowa resortu obrony Kramp-Karrenbauer i minister spraw zagranicznych z ramienia SPD Maas²⁹. Kolejny poważny spór dotyczył sprzeciwu SPD wobec wyposażenia Bundeswehry w uzbrojone drony. W grudniu 2020 r. liderzy SPD uznali dotychczasową debatę na temat sposobu i zasad ich wykorzystania za niewystarczającą. Uniemożliwiło to zakup uzbrojenia, które miało być wykorzystane przez Bundeswehrę w misjach zagranicznych, m.in. w Afganistanie czy w Mali³⁰.

Niezmiennie kwestią sporną w relacjach z USA pozostawała budowa gazociągu Nord Stream 2 (NS2). Na początku grudnia 2020 r. Kongres uzgodnił ostateczną roboczą

²⁵ A. Kacprzyk, „Pentagon przedstawia koncepcję relokacji sił USA z Niemiec”, *Komentarz PISM*, 30 lipca 2020 r., nr 58.

²⁶ „Maas: Amerikanische Truppen in Deutschland auch für USA wichtig”, *RND*, 16 czerwca 2020 r., <https://www.rnd.de/politik/aussenminister-maas-us-truppen-in-deutschland-auch-fur-usa-wichtig-LB7FYKHBA-IENJSMKBBT4IDQG64.html> [dostęp: 27.01.2021].

²⁷ „Kretschmann, Dreyer, Söder und Bouffier werben für Verbleib von US-Soldaten”, *Der Spiegel*, 19 lipca 2020 r., <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/militaer-deutsche-laender-chefs-werben-fuer-verbleib-von-us-soldaten-a-bb1444fc-e39e-4585-b7e8-13d274eb7667> [dostęp: 27.01.2021].

²⁸ Ł. Kulesa, „Niemiecka dyskusja o broni jądrowej – znaczenie dla Sojuszu Północnoatlantyckiego”, *Biuletyn PISM*, 14 lipca 2020 r., nr 149.

²⁹ „Maas stellt sich im Streit über US-Atomwaffen gegen seinen Parteichef”, *Die Welt*, 4 maja 2020 r., <https://www.welt.de/politik/deutschland/article207728769/Distanz-zu-Walter-Borjans-Maas-steht-zu-US-Atomwaffen-in-Deutschland.html> [dostęp: 28.01.2021].

³⁰ „Kramp-Karrenbauer wirft SPD Feigheit vor”, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 22 grudnia 2020 r., <https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/drohnen-streit-kramp-karrenbauer-wirft-spd-feigheit-vor-17115229.html> [dostęp: 28.01.2021].

wersję amerykańskiego budżetu obronnego (NDAA) na rok 2021, która precyzowała i poszerzała sankcje wobec NS2 z 2019 r. Nowe przepisy (konkretnie sekcja nr 1242 – *Protecting Europe's Energy Security Clarification Act*, PEESCA) zakładały, że sankcje będą obejmować m.in. firmy dostarczające lub używające statki zaangażowane w budowę rosyjskich gazociągów eksportowych na głębokości poniżej 100 stóp (ok. 30 m) bądź umożliwiające wykorzystanie takich jednostek oraz podmioty świadczące na rzecz statków zaangażowanych w budowę NS2 usługi ubezpieczenia lub reasekuracji niezbędne lub istotne dla realizacji projektu. PEESCA przewidywała również mechanizm rewidujący efektywność i skutki wprowadzanych sankcji. Konstrukcja przepisów (np. ich niejednoznaczność) pozwala USA na elastyczność w ich stosowaniu, stanowiąc potencjalne narzędzie presji na Berlin w kwestii gazociągu³¹. Polityka USA nie wpłynęła jednak na zmianę stanowiska rządu RFN, który nadal twierdził, że projekt ma charakter gospodarczy.

Szansą na zmianę w relacjach transatlantyckich RFN stało się zwycięstwo demokracji Joe Bidena w wyborach prezydenckich w listopadzie 2020 r. Jeszcze przed nimi RFN deklarowała gotowość do odnowy w relacjach transatlantyckich, oczekując powrotu USA do polityki multilateralizmu: wspólnej walki z COVID-19, ochrony klimatu oraz podjęcia rozmów o TTIP. W październiku 2020 r. minister obrony RFN wskazała na współzależność Europy i USA w trosce o ich interesy bezpieczeństwa. Kramp-Karrenbauer zadeklarowała, że Niemcy są gotowe rozszerzać swoje zobowiązania finansowe i militarne w ramach NATO, m.in. zwiększając aktywność wojskową w sąsiedztwie UE, wspólnie ze Stanami Zjednoczonymi przeciwdziałać działaniom Chin i Rosji oraz kontynuować zaangażowanie w *nuclear sharing*³². Niemcy zwróciły się także do USA z propozycją nowego transatlantyckiego „New Deal”³³. Zapowiedzi z czasu kampanii, a także pierwsze decyzje Bidena po zaprzysiężeniu (powrót do paryskiego porozumienia klimatycznego i Światowej Organizacji Zdrowia, przedłużenie układu New START) wskazywały, że oczekiwania Niemiec mają szansę na realizację. Jednocześnie wypowiedzi Bidena i członków jego administracji, a także pierwsza rozmowa telefoniczna nowego prezydenta i kanclerz Merkel sygnalizowały, że punktami spornymi w relacjach amerykańsko-niemieckich pozostawały polityka wobec Rosji i Chin³⁴.

³¹ Więcej zob. A. Łoskot-Strachota, „Kongres USA: porozumienie w sprawie nowych sankcji wobec Nord Streamu 2”, *Analizy OSW*, 4 grudnia 2020 r.

³² „AKK: Rede zur Verleihung des Medienpreises”, Bundesministerium der Verteidigung, 23 października 2020 r., <https://www.bmvg.de/de/aktuelles/akk-rede-medienpreis-steuben-schurz-3816700> [dostęp: 28.01.2021].

³³ C. Hoffmann, M. Knobbe, „We have waited a long time for this”, *Spiegel International*, 4 grudnia 2020 r., <https://www.spiegel.de/international/germany/germany-s-foreign-minister-on-the-future-of-trans-atlantic-relations-a-68d28367-ae98-4785-bebf-6dbad3990b26> [dostęp: 28.01.2021].

³⁴ Por.: Telefonat zwischen Bundeskanzlerin Merkel und dem amerikanischen Präsidenten Biden, Die Bundesregierung, 25 stycznia 2021 r., <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/telefonat-zwischen-bundeskanzlerin-merkel-und-dem-amerikanischen-praesidenten-biden-1843056> [dostęp: 28.01.2021] oraz Readout of President Joseph R. Biden, Jr. Call with Chancellor Angela Merkel of Germany, The White

Rosja i Chiny – na wschodzie bez zmian

Niemiecka strategia wobec Chin i Rosji w 2020 r. nadal podlegała założeniu o konieczności współpracy, mimo że ich działania stanowią zagrożenie dla interesów bezpieczeństwa RFN. W przypadku Rosji przykładem takiego podejścia było utrzymanie dialogu dotyczącego stabilizacji sytuacji na Bliskim Wschodzie i w Afryce Północnej, co miało zmniejszyć napływ uchodźców i migrantów do Europy. Dlatego zakończenie wojny w Syrii oraz Libii stanowiło stały punkt niemiecko-rosyjskich rozmów dwustronnych. Rosja została również zaproszona do uczestnictwa w dotyczącej Libii konferencji w Berlinie w styczniu 2020 r.: choć inicjatywa okazała się sukcesem wizerunkowym dla RFN, to nie przyniosła ona długotrwałych rezultatów³⁵. W 2020 r. doszło jednak do dwóch wydarzeń, które zachwiały dotychczasowym modelem współpracy. Pierwszym było sfalszowanie wyborów prezydenckich na Białorusi w sierpniu 2020 r., represje wobec opozycji oraz brutalne tłumienie protestów przez białoruskie władze. Niemcy sprawujące wówczas prezydenturę w Radzie UE potępiły działania administracji i służb specjalnych podległych Alaksandrowi Łukaszence, nie uznały wyborów prezydenckich i zadeklarowały wraz z Francją gotowość do dialogu zarówno z opozycją, jak i władzami w Mińsku i w Moskwie, proponując pośrednictwo UE oraz zaangażowanie OBWE³⁶. Rosja i Białoruś odrzuciły jednak taką możliwość, postrzegając ofertę francusko-niemiecką jako ingerencję w sprawy wewnętrzne państwa trzeciego. Ostatecznie odpowiedzią Niemiec i innych państw UE było objęcie zakazem wjazdu na teren Unii oraz zamrożenie aktywów wybranych członków białoruskich władz. Drugim wydarzeniem było otrucie w sierpniu 2020 r. Aleksieja Nawalnego, którego leczenia podjęły się Niemcy. Badania wskazały, że w jego organizmie znajdowała się trucizna z grupy „nowiczoków”, co sugerowało możliwe zaangażowanie służb rosyjskich w próbę jego zabójstwa. Władze RFN zaapelowały do Rosji o zbadanie sprawy, jednak niechęć strony rosyjskiej do podjęcia efektywnej współpracy uniemożliwiła jej wyjaśnienie. W styczniu Nawalny wrócił do Rosji, a jego aresztowanie spotkało się z żądaniem natychmiastowego uwolnienia ze strony kanclerz Merkel³⁷. Poparcie Rosji dla utrzymania władzy przez Alaksandra Łukaszenkę oraz sprawa Nawalnego mogłyby się stać pretekstem do rezygnacji Niemiec z budowy NS2. Choć taki krok zyskał poparcie

House, 25 stycznia 2021 r., <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/01/25/readout-of-president-joseph-r-biden-jr-call-with-chancellor-angela-merkel-of-germany/> [dostęp: 28.01.2021].

³⁵ R. Formuszewicz, „Konferencja berlińska w sprawie Libii – udana inwestycja niemieckiej dyplomacji”, *Analizy OSW*, 20 stycznia 2020 r.

³⁶ Pressekonferenz von Bundeskanzlerin Merkel und Präsident Macron am 20. August 2020, Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, 20 sierpnia 2020 r., <https://www.bundeskanzlerin.de/bkin-de/aktuelles/pressekonferenz-von-bundeskanzlerin-merkel-und-praesident-macron-am-20-august-2020-1778928> [dostęp: 29.01.2021].

³⁷ Pressekonferenz von Bundeskanzlerin Merkel zur aktuellen Lage, Die Bundeskanzlerin, 21 stycznia 2021 r., <https://www.bundeskanzlerin.de/bkin-de/aktuelles/pressekonferenz-von-bundeskanzlerin-merkel-zur-aktuellen-lage-1841788> [dostęp: 29.01.2021].

Zielonych, FDP oraz części polityków CDU, rząd federalny się na niego nie zdecydował, wysyłając jedynie sugestie, że mógłby rozważyć taką ewentualność³⁸.

Działania Chin w 2020 r. dowodziły, że rola ChRL w polityce zagranicznej RFN coraz szybciej ewoluje ze statusu partnera na rzecz rywala. Wskazywało na to ukrywanie przez Chiny skali pandemii w jej początkowej fazie, co uniemożliwiło zatrzymanie rozprzestrzeniania się wirusa, a także działania dezinformacyjne sugerujące pochodzenie wirusa z USA. Przerwanie łańcuchów dostaw z Chin stało się problemem dla firm na całym świecie, w tym dla Niemiec, dla których ChRL pozostawała największym partnerem handlowym³⁹. Na relacjach chińsko-niemieckich ciążyła również polityka Chin wobec Hongkongu. W reakcji na wprowadzenie w życie przez władze Chin kontrowersyjnej ustawy o bezpieczeństwie narodowym w Hongkongu 22 lipca 2020 r. minister Heiko Maas wskazał na możliwość m.in. zatrzymania eksportu określonych towarów z Niemiec, a kilka dni później RFN zawiesiła wykonywanie umowy ekstradycyjnej z Hongkongiem⁴⁰. We wrześniu 2020 r. niemiecki rząd przyjął wytyczne polityki wobec Indo-Pacyfiku. Dokument jest przede wszystkim ofertą dla państw regionu, które w największym stopniu są narażone na łamanie prawa międzynarodowego na Morzu Południowochińskim przez ChRL, skutki rywalizacji amerykańsko-chińskiej, a także konsekwencje zmiany klimatu oraz kampanie dezinformacyjne⁴¹. Decyzje podejmowane przez RFN nie oznaczały jednak trwałej zmiany paradygmatu w polityce wobec Chin: w grudniu 2020 r., tuż przed zakończeniem niemieckiej prezydentury w Radzie UE, Komisja Europejska ogłosiła zakończenie negocjacji kompleksowego porozumienia inwestycyjnego (CAI) z ChRL. Choć umowa otwiera chiński rynek dla produktów europejskich, na czym skorzysta szczególnie RFN, to jej zawarcie mimo konfrontacyjnej polityki Chin wobec takich państw UE jak Szwecja czy Czechy⁴² wskazuje na prymat interesów gospodarczych nad interesami bezpieczeństwa w polityce zagranicznej RFN wobec Chin.

³⁸ „Regierung schließt Sanktionen bei Nord Stream 2 nicht aus”, Reuters, 7 września 2020 r., <https://www.reuters.com/article/deutschland-russland-nord-stream-idDEKBN25Y12N> [dostęp: 29.01.2021].

³⁹ W 2019 r. wymiana handlowa RFN z Chinami wyniosła ponad 205 mld euro, zob. „Fakten zum deutschen Außenhandel”, Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, wrzesień 2020, s. 15.

⁴⁰ „Maas kündigt Reaktion auf Chinas Sicherheitsgesetz für Hongkong an”, *Die Welt*, 22 lipca 2020 r., <https://www.welt.de/politik/ausland/article212070463/Maas-kuendigt-Reaktion-auf-Chinas-Sicherheitsgesetz-fuer-Hongkong-an.html> [dostęp: 29.01.2021].

⁴¹ „Leitlinien zum Indo-Pazifik”, Die Bundesregierung, sierpień 2020.

⁴² M. Przychodniak, „Zakończenie negocjacji porozumienia inwestycyjnego UE–Chiny”, *Komentarz PISM*, 31 grudnia 2020 r., nr 95.

Germany: The twilight of the Merkel era overshadowed by the pandemic

The main factor shaping Germany's domestic and foreign policy in 2020 was the outbreak of the COVID-19 pandemic, the consequences of which will be of fundamental importance for Germany's position in world politics and further European integration. The first part of the article presents the government's actions against the crisis at the national level and the situation on the German political scene one year before the Bundestag elections. Next, the Author describes the main directions of German foreign policy: the German presidency of the EU during the pandemic, its relations with the USA as well as expectations of a renewal in transatlantic relations after Biden's victory, and the difficult cooperation with Russia and China. At the beginning of the new decade of the 21st century, Germany's task will be to propose a postpandemic vision of Europe and to breathe a new spirit into the US-German relations. Germany will also have to determine whether, in order to maintain the current policy of balancing in its relations with China and Russia, it is ready to endanger Europe's security interests and the relations with allies.

Keywords: Germany, COVID-19 pandemic, European Union, United States, Brexit, Turkey, Russia, China

Słowa kluczowe: Niemcy, pandemia COVID-19, Unia Europejska, Stany Zjednoczone, brexit, Turcja, Rosja, Chiny