

# POLITYKA ZAGRANICZNA NIEMIEC POD RZĄDAMI ANGELI MERKEL

*Maciej  
Łukaszewicz*

PO PRZEJĘCIU RZĄDÓW W RFN PRZEZ KOALICJĘ CDU/SPD I KANCLERZ ANGEŁĘ MERKEL W LISTOPADZIE 2005 ROKU NIE NASTĄPIŁA ŻADNA DRAMATYCZNA ZMIANA W POLITYCE ZAGRANICZNEJ. MOŻNA NATOMIAST MÓWIĆ O ZMIANIE „STYLU” JEJ PROWADZENIA I ZMIANIE ROZŁOŻENIA AKCENTÓW, PRZY ZACHOWANIU DOTYCHCZASOWYCH ZASADNICZYCH CELÓW I PRIORYTETÓW.

Obejmując urząd Kanclerza Niemiec w listopadzie 2005 roku, Angela Merkel odziedziczyła po Gerhardzie Schroederze skomplikowaną sytuację w polityce zagranicznej. Z jednej strony można pozytywnie ocenić niektóre zagraniczne działania kanclerza G. Schroedera tj. konstruktywne zaangażowanie w proces powojennej odbudowy na Bałkanach i w Afganistanie, wsparcie dla rozszerzania Unii Europejskiej (UE) o 10 nowych członków oraz udział w opracowywaniu traktatu konstytucyjnego dla Europy. Także w dziedzinie obrony i bezpieczeństwa kraju, rząd kanclerza G. Schroedera rozpoczął trudne reformy wojskowe.

Z drugiej jednak strony, w opinii publicznej i ocenach wielu analityków, powyższe sukcesy rządu Schroedera zostały przysłonięte przez pojawiające się zwłaszcza od 2002 roku problemy w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa. Wskutek różnicy zdań w sprawie interwencji wojskowej w Iraku oraz odmiennej wizji roli NATO, nastąpiło wyraźne ochłodzenie relacji Niemiec z USA. Negatywnie ocenia się także

zbyt duży wpływ osobistych preferencji<sup>2</sup> Schroedera na kształtowanie i realizację polityki zagranicznej skoncentrowanej na realizacji niemieckich interesów zwłaszcza w Rosji, Chinach i państwach Zatoki Perskiej, co osłabiło poczucie stabilizacji w Europie. Wpłynęło to na ukształtowanie się negatywnego obrazu Niemiec, zwłaszcza w USA i krajach Europy Środkowej. Zaowocowało też spadkiem zaufania do Niemiec jako partnera.

Od czasu objęcia rządu przez Angelę Merkel i „Wielką Koalicję” CDU/SPD (partii chadeckiej i socjaldemokracji) nastąpiła wyraźna zmiana akcentów. Dotychczasowe zacieśnianie relacji z Francją i Rosją zostało zrównoważone chęcią odbudowy i umocnienia partnerstwa strategicznego z NATO i współpracy transatlantyckiej oraz silniejszego zaangażowania w multilateralne rozwiązania problemów lokalnych i światowych. Ponadto, ujawniły się osobiste talenty dyplomatyczne oraz zaangażowanie kanclerz Angeli Merkel w sprawy międzynarodowe, które możemy określić jako znaczącą zmianę „stylu” uprawiania polityki zagranicznej.

Te na pozór kosmetyczne zmiany okazują się mieć duże konsekwencje dla budowania ogólnej wizji i osiągnięcia celów niemieckiej polityki zagranicznej. Szczególnie

przejawia się to w istnieniu wyraźnej ciągłości w zakresie zasadniczych celów oraz założeń polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Niemiec. Jednocześnie są coraz wyraźniej określone interesy i priorytety, umacniania pozycja Niemiec w Unii Europejskiej. Państwo przejmuje nieoficjalne przywództwo w organizacji od osłabionej i uwikłanej w wewnętrzne problemy Francji, rewiduje strategiczne partnerstwo z Rosją i umieszcza go w kontekście europejskiej strategii bezpieczeństwa energetycznego. Wreszcie wzrósł udział Niemiec w globalnej polityce bezpieczeństwa i budowaniu silniejszej pozycji międzynarodowej.

## OSOBOWOŚĆ ANGELI MERKEL I JEJ WKŁAD W POLITYKĘ ZAGRANICZNĄ NIEMIEC

Nikt w czasie wyborów parlamentarnych do Bundestagu we wrześniu 2005 roku i wkrótce po nich nie spodziewał się, że Angela Merkel, której w czasie kampanii wyborczej zarzucano brak charyzmy, stanie się jednym z ważniejszych liderów kształtujących politykę europejską i światową. Ilustruje to choćby wzrost zaufania, jakim cieszy się nowa kanclerz. Choć jej partia – CDU – w wyborach otrzymała niewiele więcej

głosów (35,2 proc.) od swojego największego konkurenta, w kilka miesięcy później jej liderka miała poparcie 80 proc. społeczeństwa, co było wynikiem niespotykanym od dziesięcioleci.<sup>3</sup> Analitycy podkreślają, że Merkel wniosła do rządu niemieckiego nowe jakości, takie jak otwarcie na dyskusję, kolegialność i dyskrecję. Szybko zdobyła popularność w kraju i za granicą, a podczas wizyt zagranicznych w Paryżu, Warszawie, Moskwie i Waszyngtonie nakreśliła nowe podejście do polityki zagranicznej, co znacznie wpłynęło na poprawę atmosfery dialogu. Jednocześnie trzeba podkreślić sposób w jaki nowa Kanclerz RFN zręcznie skrytykowała niedemokratyczne działania prezydenta W. Putina poprzez spotkanie z organizacjami pozarządowymi podczas swojego pobytu w Rosji, czy gdy publicznie – podczas spotkania z prezydentem USA G.W. Bushem – wezwała do wyjaśnienia sytuacji więzienia w Guantanamo. Jej oddanie dla relacji transatlantycznych, NATO

jak i rola w ustanowieniu kompromisu podczas grudniowego szczytu UE w Brukseli przywołały najlepsze polityczne tradycje. Uczestnicy burzliwych negocjacji nad budżetem UE chwalili spokojne i fachowe rozwiązanie skomplikowanych zagadnień oraz sposób prowadzenia negocjacji przez nową Kanclerz Niemiec.

Ta silna pozycja Angeli Merkel i jej rządu umocniła się jeszcze bardziej po udanych dla koalicji CDU/SPD wyborach do parlamentów regionalnych 26 marca 2006 roku w Badenii-Wirtembergii, Nadrenii-Palatynacie i Saksonii Anhaltkiej. We wszystkich trzech landach rządzący dotychczas premierzy utrzymali się na stanowiskach, a dobre wyniki CDU i SPD umacniają pozycję tych partii w Bundesracie (wyższej izbie parlamentu) i oddalają widmo rozpadu koalicji. W tej sytuacji przed kanclerz Merkel otwiera się droga do przeprowadzenia koniecznych reform wewnętrznych i realizacji zamierzeń polityki zagranicznej.

---

2) Bliskie i bardzo osobiste relacje kanclerza G. Schroedera z prezydentem Francji J. Chirakiem i prezydentem Federacji Rosyjskiej W. Putinem, zwłaszcza wobec bezkrytycznej i uległej postawy Kanclerza, wzbudziły wiele kontrowersji i niepokojów w regionie, a także w ramach NATO i UE.

3) Infratest-Dinmap, Deutschland Trend for ARD za: „The Financial Times” z 21 lutego 2006 roku, s. 11.

## ZAŁOŻENIA POLITYKI ZAGRANICZNEJ I BEZPIECZEŃSTWA NIEMIEC

Wizję roli Niemiec na arenie międzynarodowej, w której to państwo jest motorem procesu integracji w Europie oraz jednocześnie mediatorem i „pomostem” w relacjach transatlantyckich z USA, Merkel czerpie z tradycji swoich wielkich poprzedników: K. Adenauera i H. Kohla. Kwintesencję zamierzeń polityki zagranicznej i bezpieczeństwa nowego rządu, przedstawiła w przemówieniu na Monachijskiej Konferencji Bezpieczeństwa w dniu 4 lutego 2006 roku. Także swoje pierwsze, od czasu inauguracji, przemówienie w Bundestagu kanclerz poświęciła w większej części sprawom międzynarodowym, wskazując na ich wyraźny priorytet w całokształcie polityki nowego rządu. Wydaje się to logiczne wobec faktu, iż niemiecka gospodarka opiera się w znacznej mierze na eksporcie, a polityczny kontekst stosunków międzynarodowych jest ważnym czynnikiem sukcesu gospodarczego.

Jako główne zagrożenie dla bezpieczeństwa światowego, w zmienionym po Zimnej Wojnie układzie geopolitycznym, Angela Merkel identyfikuje tzw. „asymetryczne” zagrożenie terroryzmem i proliferacją broni masowego rażenia,

znajdującą się w rękach nieprzewidywalnych reżimów. Skuteczną odpowiedzią na te potencjalne zagrożenia może być tylko multilateralna współpraca europejska i transatlantycka, które Merkel uczyniła „flarami polityki zagranicznej Niemiec”<sup>4</sup>.

Używając retoryki odwołującej się do „stawiania czoła współczesnym zagrożeniom, rozpowszechniania wartości demokracji, wolności i praw człowieka” (retoryka bardzo przypominająca przemówienia prezydenta USA G.W. Busha), kanclerz Angela Merkel odsłania ambicję Niemiec, by odgrywać coraz większą rolę na arenie światowej. Wpisuje się to w dotychczasową doktrynę Niemiec, które czerpiąc z historycznej odpowiedzialności opowiadają się za polityką zagraniczną zbudowaną na wartościach (tj. pokój, wolność, demokracja, poszanowanie prawa w tym prawa międzynarodowego, sprawiedliwość i prawa człowieka) oraz na określonych interesach Niemiec (tj. bezpieczeństwo energetyczne, bezpieczeństwo obywateli i ich ochrona przed atakami terrorystycznymi, ochrona interesów ekonomicznych). Tak określone aksjomaty polityki zagranicznej kanclerz Merkel umieszcza głęboko w kontekście instytucjonalnego multilateralizmu współpracy wewnątrz organizacji takich jak NATO czy UE. Choć można się doszukać różnicy

## SYTUACJA WEWNĘTRZNA NIEMIEC A POLITYKA ZAGRANICZNA

w postrzeganiu priorytetów przez kanclerz i jej ministra spraw zagranicznych F.-W. Steinmeiera, który jako były szef gabinetu kanclerza G. Schroedera wyraźnie opowiada się za zacieśnianiem strategicznej współpracy z Rosją, to obie perspektywy raczej wzajemnie się dopełniają, niż konkurują.

Można ocenić, iż jest to zgodne z dotychczasowymi założeniami polityki Niemiec jako „mocarstwa cywilnego” i powstrzymywania się od użycia siły. Aczkolwiek, coraz liczniejszy udział Bundeswery w operacjach wojskowych nie jest motywowany wąsko zdefiniowanym interesem narodowym, lecz poczuciem solidarności (jak w Afganistanie, czy Rogu Afryki), podjęciem większej odpowiedzialności w sprawach międzynarodowych (jak w Somalii, czy Bośni), czy wypełnieniem oczekiwań partnerów i wspólnoty międzynarodowej (misja w Kongo) i by zapobiec masowemu pogwałceniu praw człowieka (Kosowo).

Bezpieczeństwo kraju i skuteczność polityki zagranicznej zależą w dużym stopniu od wewnętrznej stabilności oraz siły ekonomicznej państwa. Opierając się na tym założeniu, celem nowego rządu niemieckiego jest przywrócenie tego państwa do grupy liderów wzrostu gospodarczego, zatrudnienia i innowacji. Pakiet reform wewnętrznych przygotowywany przez rząd koalicyjny zakłada zmiany na rynku pracy, ograniczenie biurokracji oraz zwiększenie inwestycji w dziedzinie innowacji i technologii. Konieczne są także reformy systemu socjalnego i strategia rozwiązania kryzysu demograficznego, z jakim zmagają się Niemcy (tylko 600 tysięcy dzieci urodzonych w 2005 roku). Sytuacja gospodarcza ma także znaczenie dla polityki zagranicznej i obronności kraju, ponieważ odbija się na ulokowaniu i określeniu środków budżetowych przeznaczonych na realizację celów w tych dziedzinach. Pozytywne

---

4) “For us in Germany the process of European integration on the one hand and the transatlantic partnership on the other hand form the pillars of our foreign and security policy” [Dla nas w Niemczech, proces integracji europejskiej z jednej strony i partnerstwo atlantyckie z drugiej, stanowią filary naszej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa] Angela Merkel, przemówienie na Monachijskiej Konferencji Bezpieczeństwa, 4 lutego 2006 r.

analizy i prognozy ekonomiczne, zapowiadające wzrost gospodarczy a także odnowienie zaufania konsumentckiego i biznesu (na poziomie najwyższym od 15 lat)<sup>5</sup>, pozwalają w budżecie Niemiec na 2007 rok zwiększyć środki finansowe na politykę zagraniczną. Jest to najbardziej wyraźny znak, że deklaracje polityczne o priorytetach polityki zagranicznej będą realizowane.

W projekcie budżetu na 2007 rok, na politykę zagraniczną przeznaczono 2,290 miliarda euro, co stanowi o 3,9 proc. więcej w porównaniu z rokiem poprzednim. W tym szczegółowo 12,21 miliona euro (kwota mniejsza w stosunku do roku poprzedniego) docelowo przeznaczone jest na operacje pokojowe i rozwiązywanie konfliktów, a wpłaty do ONZ wyniosą 52,96 miliona euro. Na prezydencję Niemiec w UE i Grupie G8, które przypadają na 2007 rok, przeznaczono 12,3 miliona euro. Największa suma została przewidziana na programy wymiany kulturalnej i współpracy zagranicznej (jak Instytut Goethego czy Niemiecka Centrala Wymiany Akademickiej - DAAD) i wynosi 650 milionów euro<sup>6</sup>. Wskazuje to jednoznacznie na ambicje Niemiec, by zabezpieczyć szerokie wpływy i obecność na arenie międzynarodowej.

Znaczenie dla realizacji polityki zagranicznej i bezpieczeństwa ma także sytuacja polityczna w parla-

mencie niemieckim. O ile jesienią 2005 roku koalicja CDU/SPD wydawała się sparaliżowana i niezdolna do podjęcia bardziej odważnych posunięć, to po marcowych wyborach do trzech landów pozycja koalicji znacząco się umocniła. Ułatwia to poparcie inicjatyw rządowych, jak na przykład misji wojskowej do Kongo czy zapowiedzianej przez ministra obrony reformy prawa o podstawach obrony kraju.

## PRIORYTETOWA ROLA NATO

Kancelarz Angela Merkel wyraźnie i zdecydowanie opowiada się za priorytetową rolą NATO w systemie bezpieczeństwa europejskiego i światowego, podkreślając jednocześnie potrzebę zreformowania Sojuszu. W ciągu ostatnich lat Sojusz rozszerzył zakres działań i obejmuje dzisiaj działania militarne, operacje pokojowe, kształcenie kadr, transport, doradztwo, zwalczanie skutków klęsk żywiołowych, zabezpieczanie większych imprez sportowych, etc. Stąd potrzeba przemyślenia celów i funkcjonowania Sojuszu, by dostosować działania do jego możliwości.

Zdaniem Merkel, Sojusz powinien rozwinąć wymiar współpracy analitycznej w celu koordynacji i konsultacji akcji politycznych i militarnych. W ten sposób NATO mogłoby stać się na przykład platformą do dyskusji nad

kwęstią Bliskiego Wschodu i Azji Środkowej. Reforma wymaga jednak decyzji i woli politycznej do zacieśnienia współpracy w tym zakresie, a z drugiej strony wzmocnienia zdolności operacyjnych i zmniejszenia przepaści technologicznej w obronności i bezpieczeństwie istniejącej między technologią militarną USA a resztą członków Sojuszu. Jest to o tyle istotne, iż wiarygodność Sojuszu jest warunkowana jego zdolnością operacyjną i skutecznością działań.

Niemcy podkreślają także potrzebę nowego opracowania koncepcji strategicznej NATO. Ostatnia koncepcja strategiczna Paktu pochodzi z 1999 roku, a w 2002 r. została uaktualniona i rozszerzona (m.in. o tzw. „zobowiązania praktyczne” i „Siły Odpowiedzi NATO”). Wobec najnowszej strategii bezpieczeństwa USA (marzec 2006 roku) i strategii bezpieczeństwa UE (grudzień 2003 roku) strategia NATO definitywnie wymaga aktualizacji. Kanclerz Merkel opowiada się także za dalszym rozszerzeniem Sojuszu i przyłączeniem Chorwacji, Macedonii i Albanii, aczkolwiek

ostrożnie wypowiada się na temat ewentualnego włączenia Ukrainy i Gruzji, podkreślając znaczenie nie tylko rozmiarów Sojuszu, ale także jakości jego członków. Nowa Kanclerz RFN proponuje zatem szeroką dyskusję w 2008 roku nad kształtem i przyszłością Sojuszu Północnoatlantyckiego.

Powyższe zmiany w ramach Sojuszu wpływają na niemiecką politykę bezpieczeństwa oraz kształt i funkcjonowanie Bundeswehry. Opublikowane przez Ministerstwo Obrony Niemiec w 2003 roku „Wytyczne Polityki Obronnej” („Defense Policy Guidelines”) wskazują, iż obrona nie jest już tylko wąsko rozumianą koncepcją obrony terytorialnej. Zagrożenia bezpieczeństwa muszą być identyfikowane i zwalczane gdziekolwiek zaistnieją, stąd potrzeba przeorientowania Bundeswehry i dostosowania jej do wykonywania nowych zadań, takich jak zapobieganie konfliktom, zarządzanie kryzysowe, czy walka z terroryzmem. Ma to także wpływ na kształtowanie polityki obronnej Niemiec, co wyraża się na przykład zmia-

---

5) Zob: „Financial Times” 28,29 marca 2006 roku, choć analitycy różnią się w prognozach, por.: „Die Welt” z 07 kwietnia 2006 roku.

6) [www.Bundesregierung.de](http://www.Bundesregierung.de)

nami w prawie umożliwiającymi udział wojsk Niemieckich w operacjach poza granicami kraju.

## INTEGRACJA EUROPEJSKA I PARTNERSTWO TRANSATLANTYCKIE

Kolejnym elementem doktryny polityki zagranicznej Niemiec jest przekonanie, że bezpieczeństwo światowe powinno być skonstruowane na fundamencie współpracy UE, NATO i USA, stąd istnieje potrzeba wypracowania wspólnego planu bezpieczeństwa wszystkich partnerów. UE i NATO jako sojusze zbudowane na wartościach demokratycznych, są dzięki temu najbardziej stabilne i mogą się stać rdzeniem bezpieczeństwa światowego. W tej perspektywie silna, zjednoczona Europa nie stanowi konkurencji, lecz wzmacnia wewnętrznie Sojusz i jest partnerem Stanów Zjednoczonych, dlatego niemiecka wizja Europy jest ściśle powiązana z wizją współpracy transatlantyckiej i jest stałym elementem niemieckiego *raison d'état*. Analizując koncepcje polityki europejskiej Niemiec należy odróżnić faktyczne poglądy i założenia od narzędzi i sposobów osiągania celów w polityce europejskiej. O ile w założeniach polityka europejska RFN nie ulega zmianie, to sposoby jej realizacji i kształtowania na poziomie europejskim ulegną poważ-

ny zmianom już zainicjowanym przez kanclerz Angelę Merkel.

Niemcy w Europie są głównym promotorem integracji opartej na modelu federacyjnym. Jednocześnie Merkel pragnie zmienić stereotyp Niemiec jako płatnika netto europejskich inicjatyw i umocnić rolę tego kraju jako „motoru” integracji europejskiej i „mediatora” pomiędzy atlantyckim a gaullistycznym modelem Europy<sup>7</sup>. Stąd nowa kanclerz opowiada się za europejskimi inicjatywami integracyjnymi: wspólną strategią bezpieczeństwa, współpracą nad tworzeniem wspólnego rynku zbrojeniowego, podejmowaniem samodzielnych misji wojskowych, wspieraniem działań NATO przez europejskie siły i umacnianiem związku UE z Sojuszem. Niemcy angażują się coraz mocniej w rozwój zdolności wojskowych UE poprzez tworzenie grup bojowych, udział w misjach wojskowych<sup>8</sup> a ostatnio (marzec 2006 roku) objęcie dowództwa europejskiej misji wojskowej zabezpieczającej czerwcowe wybory w Demokratycznej Republice Kongo (DRK). Uczestnictwo Bundeswehry i dowodzenie misji w DRK, choć nie spotkało się od razu z entuzjazmem Niemiec, jest oparte na zrozumieniu interesów UE i samej RFN, które są związane ze stabilną sytuacją w tym regionie Afryki. UE wydała 800



milionów euro na procesy demokracji DRK, a wybuch konfliktu w tym regionie grozi nową falą uchodźców i emigrantów szukających azylu w Europie. Misja stanowi także okazję do zdobycia doświadczenia dowodzenia misją poza granicami kraju, którego Bundeswehrze jeszcze bardzo brakuje.

Jednym z celów RFN w Europie jest reanimacja Traktatu Konstytucyjnego, którą zapowiedziano na okres prezydentury niemieckiej w UE w I połowie 2007 roku. Ze względu na bardzo skomplikowany i kontrowersyjny charakter problemu, niemiecki projekt mówi już nie o „konstytucji” ale o „Podstawowym Traktacie Unii Europejskiej”. Można z tego wnioskować, że przyjęto taktykę zmiany wizerunku dokumentu i dokonania zmian kosmetycznych, by ochronić podstawowe rozwiąza-

nia proponowane w traktacie, które nota bene są niezwykle korzystne dla Niemiec (m.in. dlatego, iż daje on instrumenty do prowadzenia zintegrowanej polityki zagranicznej oraz wprowadza bardzo korzystne dla Niemiec zasady przeliczania głosów przy podejmowaniu decyzji<sup>9</sup>).

Z kolei bardzo ostrożnie Niemcy podchodzą do dalszego rozszerzenia UE. Wprawdzie ratyfikacja traktatu akcesyjnego Rumunii i Bułgarii została rozpoczęta, ale wstrzymana na obecnym etapie. Podjęcie ostatecznej decyzji przez parlament niemiecki planowane jest po opublikowaniu raportu przez Komisję Europejską w maju 2006 roku. Rząd niemiecki unika wypowiedzi o innych krajach kandydujących lub wyrażających wolę przystąpienia do UE ze względu na bardzo duży sprzeciw społeczny dla dalszego rozszerze-

---

7) Koncepcja T.G Ash'a przedstawiona w „Free World” opisuje napięcie wewnątrz Europy, jakie istnieje pomiędzy zwolennikami modelu UE bardziej skoncentrowanej na swoich wewnętrznych sprawach z dominującą pozycją Francji i będącej w wyraźnej opozycji do USA (gaullistyczny model) a modelem UE jako gracza światowego i partnera ze Stanami Zjednoczonymi (model atlantycki).

8) Niemcy stanowią największy udział w EUFOR w Bośni i Hercegowinie: 1014 żołnierzy; uczestniczą także w operacji Enduring Freedom 1300 żołnierzy, misji ONZ w Sudanie oraz misji ONZ w Afganistanie.

9) Mowa jest o tzw. zasadzie podwójnej większości, gdy do podjęcia decyzji oprócz większości głosów, pod uwagę bierze się także liczbę mieszkańców reprezentowanych przez państwa głosujące.

nia Wspólnoty. Dlatego oficjalnie RFN opowiada się za reformą wewnętrzną i tzw. „pogłębieniem” Unii najpierw, zanim mowa będzie o dalszym rozszerzeniu.

W kwestii sposobu kształtowania polityki europejskiej, Merkel powraca do tradycyjnego niemieckiego modelu, który podczas rządów SPD i kanclerza Gerharda Schroedera uległ pewnym wy-paczeniom. Model ten opiera się na wysoce rozwiniętym poczuciu utrzymania równowagi pomiędzy Francją a USA, współpracą niemiecko-francuską a stosunkami z innymi członkami UE, oraz relacji Rosji z krajami byłego „Bloku Wschodniego”, szczególnie z Polską. Kluczową rolę w niemieckiej polityce europejskiej odgrywa współpraca niemiecko-francuska. Angela Merkel dała temu wyraz podczas wizyty w Paryżu, ale w przeciwieństwie do Schroedera unika nazywania bilateralnej współpracy mianem „niemiecko-francuskiej osi” i deklaruje większą niezależność od Francji w kształtowaniu polityki europejskiej. W okresie urzędowania Schroedera, Niemcy słabo angażowały się w proces integracyjny UE, ignorowały tzw. „Pakt Stabilizacji i Wzrostu”, a nadmierne wykorzystywanie polityki zagranicznej do promowania interesów narodowych spowodowało wiele napięć

na kontynencie, co w konsekwencji przyczyniło się do stagnacji rozwoju ekonomicznego w UE i paraliżu politycznego wywołanego odrzuceniem traktatu konstytucyjnego. Obecny rząd niemiecki wychodzi z założenia, iż niemieckie interesy są najlepiej realizowane tylko wtedy, gdy są zakorzenione we Wspólnocie Europejskiej. Osiągnięcie wpływów w Europie może się dokonać tylko na drodze dialogu, legitymizacji i zaufania, co dokonuje się poprzez bycie bardziej otwartym na dialog i dostrzeżenie interesów mniejszych członków UE. Odgrywanie przez Niemcy roli pośrednika pomiędzy członkami UE sprawi, że Niemcy rozszerzą i umocnią swoje wpływy w UE. Nowy rząd zaangażował w tym celu wielu ministrów i wysokiej rangi urzędników doskonale zorientowanych w polityce europejskiej<sup>10</sup>.

Można powiedzieć, że w zakresie polityki europejskiej nowy rząd koalicji CDU/SPD kontynuuje linię zapoczątkowaną przez poprzedni rząd, aczkolwiek z wyraźną zmianą stylu prowadzenia tej polityki. Zaznacza się odchodzenie od wyłącznej współpracy z Francją, na rzecz powrotu do typowej dla Niemiec w poprzednich dekadach centralnej roli mediatora. Jednocześnie nowy rząd niemiecki wydaje się realizować tę politykę poprzez praktyczną i konsekwen-

tną „metodę małych kroków” i zachowanie dużej elastyczności wobec rozwijającej się sytuacji. Najważniejszym jednak dla UE pozostaje wkład i rola Niemiec jako „ekonomicznego motoru” Europy.

## STANY ZJEDNOCZONE

Kancelerz Angela Merkel odziedziczyła po swoim poprzedniku ochłodzenie w stosunkach ze Stanami Zjednoczonymi, które było następstwem nie tylko osobistych i politycznych animozji między G. Schroederem i G.W. Bushem, ale także skutkiem długotrwałego rozluźniania się bilateralnego sojuszu po rozpadzie „bloku wschodniego” i zjednoczeniu Niemiec oraz poszukiwania dla siebie miejsca i roli na światowej scenie politycznej. Choć nieznane są jeszcze długofalowe konsekwencje stopniowego wycofywania się wojsk amerykańskich z Niemiec i likwidowania części tamtejszych amerykańskich baz wojskowych, to można

już mówić o nowym etapie relacji dwustronnych. Podczas wizyty Merkel w Waszyngtonie w styczniu 2006 roku widać było, iż obu stronom bardzo zależy na poprawie i ociepleniu stosunków nie tylko dlatego, że Niemcy i Stany Zjednoczone są od siebie w dużym stopniu zależne gospodarczo (choć współpraca gospodarcza jest w tym wypadku najpotężniejszym środkiem scalającym).

Niemcy jako trzecia co do wielkości gospodarka na świecie, stanowią ogromny rynek inwestycji oraz zbytu dla amerykańskich firm. Oblicza się, iż ponad dwa miliony ludzi w obu krajach utrzymują się ze wzajemnej współpracy gospodarczej. Pomimo tego, iż w opinii publicznej dominuje percepcja rozdźwięku interesów obu krajów, to w faktycznym interesie obu państw leży wzajemna współpraca i zacieśnianie stosunków.

Obecna Kancelerz RFN, podobnie jak prezydent G.W. Bush, dostrzega niebezpieczeństwo destabilizacji sytuacji na Środkowym

---

10) Np. Uwe Corsepius, który stanął na czele departamentu europejskiego w Gabinetie Kancelerza, jak również Christoph Heusgen dotychczasowy specjalista do spraw polityki bezpieczeństwa przy Javierze Solanie, stał się osobistym doradcą Kancelerz RFN do spraw polityki zagranicznej, czy minister spraw wewnętrznych Wolfgang Schaeuble, który przez wiele lat był najznakomitszym specjalista niemieckim w sprawach europejskich i polityki zagranicznej.

Wschodzie, potrzebę kontynuowania wysiłków stabilizacyjnych w Afganistanie i Iraku, współpracy w celu rozwiązania kryzysu wokół programu nuklearnego Iranu, czy kryzysu między nowym rządem Hamasu w Palestynie a Izraelem. Jednocześnie, można oczekiwać iż rząd Wielkiej Koalicji w Niemczech pozostanie pod silnym wpływem osiągnięć poprzedniego rządu, zwłaszcza, że kluczowe dla interesu USA dziedziny pozostają w rękach socjaldemokratów (np. MSZ).

Nowy rząd niemiecki nie planuje znaczących zmian w postrzeganiu dotychczasowych problemów różniących oba kraje a zwłaszcza w kwestii Iraku, strategii w walce z terroryzmem, praw obywatelskich i praw człowieka, reformy Rady Bezpieczeństwa ONZ, legitymizacji Międzynarodowego Trybunału Kryminalnego oraz implementacji postanowień Protokołu z Kioto dotyczącego efektu cieplarnianego.

Za czasów pierwszej kadencji prezydenta G.W. Busha (2000-2004) niektóre środowiska konserwatywne w USA obawiały się skutków integracji europejskiej w ramach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. Teraz jednak, administracja prezydenta Busha wyraźnie wspiera tezę, że spójna i silna Europa jest w interesie USA, bowiem największe nawet mocarstwo potrzebuje sojuszników. W sytuacji gdy wąt-

pliwy wydaje się solidny układ z Francją, której polityczna pozycja w Europie znacznie osłabła w ostatnich latach, to warto budować sojusz z Niemcami, bo zdaniem niektórych analityków, to właśnie w Berlinie będą zapadały decyzje o przyszłości kontynentu europejskiego<sup>11</sup>. Stąd postawa administracji prezydenta G.W. Busha, by wspierać pozycję Niemiec jako pośrednika między Paryżem a Waszyngtonem. Administracja prezydenta wyrażała duże oczekiwania wobec nowego rządu i przy każdej niemal okazji potwierdza wolę głębszej współpracy. Śledząc retorykę obu przywódców, możemy na pewno powiedzieć, że pojawia się coraz więcej wspólnych punktów w „planie światowym” (global agenda). Pozostają oczywiście różnice między obu państwami, jak choćby w kwestii uzyskania przez Niemcy stałego miejsca w Radzie Bezpieczeństwa ONZ, których to aspiracji USA nie popierają, czy przyjęcia Turcji do UE, co administracja amerykańska jednoznacznie popiera przy sprzeciwie Niemiec.

W przyszłości miarą rozwoju stosunków dwustronnych między Niemcami a USA będzie zdolność partnerów do wypracowania wspólnego stanowiska w kwestiach przywództwa ekonomicznego, walki z terroryzmem, sytuacji na Środkowym Wschodzie czy legitymizacji porządku międzyna-

rodowego. W zakresie współpracy gospodarczej najważniejsze będzie osiągnięcie postępu w negocjacjach rundy Doha oraz liberalizacja handlu transatlantyckiego. Kolejnym problemem będzie wspólny plan zapewnienia bezpieczeństwa na Środkowym Wschodzie, gdzie znajdują się strategiczne dla obu państw złoża paliw kopalnych. Rozbieżności, jakie pojawiły się między Niemcami a USA w kwestii Iraku i wynikające z tego skutki powinny tym bardziej zmotywować partnerów do znalezienia wspólnego stanowiska.

## STRATEGICZNE RELACJE Z ROSJĄ

Relacje Niemiec z Rosją są związane z żywotnym interesem ekonomicznym obu krajów<sup>12</sup>. Niemieckie bezpieczeństwo energetyczne, a w konsekwencji gospodarka i pozycja na arenie międzynarodowej, zależą w znacznej mierze od dostaw surowców energetycznych z Rosji. Zapotrzebowanie na energię jest pokrywane w 37 proc. przez

ropę naftową, której 97 proc. pochodzi z importu i to w 1/3 z Rosji. Gaz pokrywa 23 proc. zapotrzebowania, z tego ponad 80 proc. jest importowane – 37 proc. z Rosji. Węgiel kamienny pokrywa 13 proc. konsumpcji, z tego 40 proc. jest produkcji krajowej, natomiast reszta to import z Polski, RPA i krajów byłego ZSRR. Węgiel brunatny zapewnia pokrycie 11 proc. potrzeb energetycznych, energia atomowa 12 proc. i odnawialne źródła energii 5 proc. Także ze strony Rosji, zależność finansowa od wpływów ze sprzedaży do Niemiec jest ogromna. Ze 171 miliardów m<sup>3</sup> gazu wyeksportowanego przez Gazprom, 40 miliardów m<sup>3</sup> trafia do Niemiec. Rosja także potrzebuje pomocy krajów zachodnich w inwestycjach i modernizacji infrastruktury gazowej i energetycznej.

W takiej sytuacji zrozumiała jest głęboka współpraca RFN z Rosją choć strategia energetyczna nowej kanclerz zmierza w dwóch kierunkach.

Po pierwsze, niemożliwe jest w obecnej sytuacji Niemiec ignorowanie Rosji jako strategicznego

---

11) Stephen F. Szabo, „The Rubicon crossed”, w: „IP Transatlantic Edition, Special Issue”, marzec 2006 roku, s. 25.

12) Obroty w handlu dwustronnym wyniosły w 2005 roku 39 miliardów euro i jest to o 25 proc. więcej niż w roku 2004 roku, a niemiecki eksport do Rosji wzrósł o 15,4 proc.

partnera, jak również zawieszenie projektu kontrowersyjnego Gazociągu Północnego. Jednak istotne znaczenie dla bezpieczeństwa dostaw surowców energetycznych ma także sytuacja wewnętrzna w Rosji i w krajach tranzytowych. Stąd wsparcie kanclerz Merkel dla procesów demokratyzacji i liberalizacji rynku w Rosji, wyrażone chociażby podczas jej wizyty w Moskwie i spotkania z organizacjami pozarządowymi, czy odważne zwrócenie uwagi na różnice w ocenie demokratycznych standardów wyborów na Białorusi.<sup>13</sup>

Z drugiej strony, zauważalne stało się zaangażowanie kanclerz Angeli Merkel w europejskie inicjatywy otwarcia rynku energii i liberalizacji tego sektora. Jest to reakcja na silne skoncentrowanie rynku energetycznego, gdy właściwie cały sektor niemiecki zdominowany jest przez kilka grup (E.ON Ruhrgas, RWE i Wintershall), które dzięki uprzywilejowanej pozycji z rosyjskim hegemonem – Gazpromem, monopolizują ceny i ostro sprzeciwiają się dywersyfikacji dostaw. Inicjatywy takie, jak spotkanie Angeli Merkel z przedstawicielami przemysłu energetycznego Niemiec, na którym zadeklarowano inwestycje rządu 70 miliardów euro na modernizację, poszukiwania nowych źródeł energii, a także decyzję

o utrzymaniu energii nuklearnej, mają na celu uniezależnienie się od wyłącznych dostaw rosyjskich.

Jednocześnie Niemcy ostro sprzeciwiają się wykorzystywaniu energii jako narzędzia do realizacji celów w polityce zagranicznej i usiłują wpisać założenia polityki energetycznej w kontekst współpracy międzynarodowej<sup>14</sup>. Dlatego dążą do zbudowania stabilnej i pokojowej współpracy między wszystkimi uczestnikami wymiany energetycznej: producentami, krajami transferowymi i odbiorcami. W tym celu działają na rzecz umocnienia Europejskiej Karty Energetycznej, jej ożywienia i rozszerzenia zakresu obowiązywania. Szczególnie ważne byłoby przystąpienie Rosji do traktatu, co według ministra F.W. Steinmeiera umocniłoby bezpieczeństwo dostaw. Wydaje się, że decydujący wpływ i siłę w negocjacjach z Rosją może mieć tylko zjednoczona postawa Unii Europejskiej, a także rozwinięcie współpracy z innymi krajami-konsumentami energii, jak Stany Zjednoczone, Indie czy Chiny. Lecz paradoksalnie, nie wydaje się, by Niemcy w najbliższym czasie zrezygnowały z prawa bilateralnych negocjacji z Rosją w sprawach energetycznych. Koncepcja Realpolitik wydaje się być w dziedzinie surowców energetycznych niezwykle aktualna.

## STOSUNKI Z POLSKĄ

Już sam fakt, że Angela Merkel odwiedziła Polskę jako drugi kraj (zaraz po Francji) po objęciu urzędu pokazuje, jaką wagę przykładają do dobrych i przyjaznych stosunków z Polską. Robocza wizyta zapoznawcza odbiła się dobrym echem w prasie i pomogła nawiązać dialog, którego kontynuacją była wizyta Prezydenta RP Lecha Kaczyńskiego w Berlinie w marcu 2006 r. Spotkania te pozwoliły zbudować przyjazną atmosferę do koniecznej dyskusji nad kilkoma trudnymi tematami w stosunkach dwustronnych. Kwestie Centrum Przeciw Wypędzeniom, Gazociągu Północnego, przyszłości i kształtu Unii Europejskiej (w tym szczególnie traktatu konstytucyjnego) ciągle wskazują na zasadnicze różnice między sąsiadami. Dotychczasowe wizyty i deklaracje stanowiły ważne przełamanie wzajemnych uprzedzeń, a złagodzona retoryka ze strony polskiego prezydenta oraz propozycje strony niemieckiej do nawiązania otwartego dialogu i dyskusji na temat Gazociągu Północnego czy Centrum Przeciw

Wypędzeniom pozwala rokować na istnienie politycznej woli znalezienia kompromisu w tych sprawach.

Stworzenie Centrum Przeciw Wypędzeniom stanowiło jedną z obietnic przedwyborczych Angeli Merkel i zostało zapisane w umowie koalicyjnej. Dokładnie mowa jest tam o konieczności utworzenia „znaku” upamiętniającego cierpienia ludności niemieckiej zaraz po zakończeniu II Wojny Światowej. Należy jednak pamiętać o tzw. Deklaracji Gdańskiej z 2003 roku, w której ówczesni prezydenci Polski i Niemiec uznali kwestie odszkodowań i roszczeń z tytułu przesiedleń i wypędzeń po II Wojnie Światowej za zamkniętą. Pomimo tego, iż dokument ten nie ma wiążącego charakteru prawno-formalnego, a stanowi jedynie polityczną deklarację, to wszelkie próby otwierania dyskusji na ten temat nie służą interesowi obu stron i tylko zaostrzają stosunki dwustronne.

Sprawa Gazociągu Północnego okazuje się coraz bardziej skomplikowana. Ewidentne pominięcie interesów Polski i krajów bałtyckich

---

13) Zob.: wizyta Ministra Spraw Zagranicznych Federacji Rosyjskiej w Berlinie, kwiecień 2006 roku.

14) Minister F.-W. Steinmeier w „International Herald Tribune” z 23 marca 2006 roku.

w tym przedsięwzięciu poważnie naruszyło zaufanie do Niemiec. Dlatego nowy rząd niemiecki próbuje włączyć do projektu państwa trzecie, jak Francję, Polskę czy Estonię. Niektórzy analitycy mówią nawet, że dotychczasowa niemiecko-francusko-rosyjska oś zostanie zastąpiona niemiecko-polsko-rosyjską ze względu na tranzytowe położenie Polski<sup>15</sup>. Wspólnym celem Polski i Niemiec jest wprawdzie ogólnie rozumiane bezpieczeństwo dostaw energetycznych, rozbudowa europejskiej infrastruktury przesyłowej oraz dywersyfikacja źródeł dostaw, jednak różnimy się pod względem metodologii zapewnienia tego bezpieczeństwa oraz odmiennie interpretujemy pogłębianie współpracy w tej dziedzinie z Rosją.

Pozytywnym elementem w relacjach dwustronnych jest wspólna wizja współpracy transatlantyckiej oraz rola Niemiec w rozwiązaniu impasu w negocjacjach nad budżetem UE na najbliższe lata. Podczas negocjacji w grudniu 2005 roku, Merkel zaoferowała dodatkowe 2 miliardy euro z przeznaczeniem m.in. na fundusze pomocowe dla Polski. Motywem takiego działania była zapewne nadzieja na stworzenie pozytywnego wizerunku Niemiec i uzyskanie sojusznika w zamian za np. złagodzenie polskiego stanowiska wobec traktatu konstytucyjnego. Z polskiej stro-

ny na razie przyjmowane jest to z ostrożnością, choć opinia publiczna w Polsce darzy Niemcy największym zaufaniem spośród państw europejskich i upatruje w nich możliwego sojusznika<sup>16</sup>. Wydaje się, iż jest to najlepszy moment w relacjach dwustronnych od kilku lat i warto go wykorzystać dla zbudowania długoterminowej strategii współpracy obustronnej.

## ROLA NIEMIEC W ROZWIĄZYWANIU PROBLEMÓW ŚWIATOWYCH

Natura współczesnych konfliktów oraz ich zakres wymagają coraz szerszej współpracy z organizacjami międzynarodowymi i regionalnymi. Stąd postulowane przez Niemcy większe zaangażowanie w kooperację z takimi organizacjami jak Unia Afrykańska, czy programami w ramach NATO jak Dialog Śródziemnomorski i Inicjatywa Współpracy Sтамбульсьkiej. Może to być współpraca w zakresie odbudowy tzw. państw w stanie upadku, koordynacja operacji „Enduring Freedom” oraz ISAF w Afganistanie, wspólne operacje wojskowe, policyjne, wspieranie organizacji pozarządowych, pomoc humanitarna czy odbudowa infrastruktury.



Niemcy również coraz bardziej angażują się w wydarzenia na Bliskim i Środkowym Wschodzie, a szczególnie w rozwiązanie problemu nuklearnego w Iranie. Angela Merkel wyraża opinię, że postawa Iranu budzi poważne wątpliwości co do pokojowych założeń programu nuklearnego, zaś prowokacje wymierzone w Izrael stwarzają poważne zagrożenie dla stabilności w regionie. Od samego początku Niemcy uczestniczą w negocjacjach z Iranem, obok Francji oraz Wielkiej Brytanii. Szczególne znaczenie dla Niemiec ma udział i postawa Rosji w tych negocjacjach oraz jej zdolność do wskazania na strategiczną współpracę z Niemcami, czy też umiejętność utrzymywania jednolitych standardów na arenie międzynarodowej.

W kwestii palestyńskiej, Niemcy – silniej niż pozostałe państwa członkowskie UE – nalegały na zajęcie twardego stanowiska wobec Hamasu. Można mieć pewność, że to głównie z niemieckiej inicjatywy podjęto decyzję (11 kwiet-

nia br.) o wstrzymaniu pomocy finansowej UE dla Autonomii Palestyńskiej<sup>17</sup>.

Niemcy opowiadają się za rozwojem prawa międzynarodowego w ramach ONZ jako podstawy stosunków międzynarodowych oraz nowelizacją Karty Narodów Zjednoczonych. Wspierały stworzenie Rady Praw Człowieka, ale przede wszystkim wyrażają ambicje, by dołączyć jako stały członek do Rady Bezpieczeństwa, czemu sprzeciwiają się min. Hiszpania, Włochy oraz USA. Niemniej Niemcy angażują siły i środki, by umocnić swoją pozycję jako gracza światowego, współodpowiedzialnego za kształtowanie porządku bezpieczeństwa międzynarodowego. Na dzień dzisiejszy udział wojsk niemieckich w misjach wojskowych i policyjnych wynosi: 2500 żołnierzy w ISAF w Afganistanie, 3500 żołnierzy w Kosowie, Bośni i Hercegowinie, a także grupy w „Rogu Afryki” (Sudan, Somalia), południowym Kaukazie i misja w Rafah. Niemcy dostar-

---

15) Alexander Rahr, CISBarometer, wrzesień 2005 roku.

16) Badanie Instytutu Spraw Publicznych, kwiecień 2006 roku.

17) Nie obejmuje to pomocy humanitarnej, na którą Niemcy przeznaczyły 46 milionów euro w 2005 roku, tylko fundusze unijne w wysokości 280 milionów euro w 2005 roku, w tym 23 proc. z RFN.

cząją także największy kontyngent w ramach Sił Odpowiedzi NATO (NATO Response Forces).

Coraz większe zaangażowanie Niemiec w utrzymywaniu bezpieczeństwa światowego stawia nowe wymagania przed Bundeswehrą i wymaga kontynuacji reform zapoczątkowanych przez G. Schroedera. W okresie poprzednich rządów istotny wzrost aktywności Bundeswehry poza granicami kraju<sup>18</sup> wpłynął na podjęcie dogłębnych reform w strukturze i zadaniach wojska niemieckiego. Nowy rząd opowiada się za utrzymaniem armii z poboru i liczebności wojska na poziomie 300 tysięcy, jak również z udziałem Bundeswehry wyłącznie w operacjach pokojowych, misjach stabilizacyjnych, które nie wymagają intensywnych działań zbrojnych. Tak zdefiniowane priorytety są związane z ograniczeniami wydatków budżetowych przeznaczonych na obronę<sup>19</sup>, dlatego należy oczekiwać, iż zbyt niskie wydatki na obronność mogą stanowić poważną trudność w wypełnianiu zobowiązań międzynarodowych i sojuszniczych.

## PODSUMOWANIE

Zmiana rządu w RFN nie przyniosła większych zwrotów w polityce międzynarodowej. Zaznaczają się jednak wyraźnie pewne tren-

dy, które w przyszłości mogą się rozwinąć i zmienić dotychczasowe kierunki polityki zagranicznej Niemiec. Objawiają się one przede wszystkim w znacznym wzroście aktywności Niemiec w rozwiązywaniu problemów światowych i podejmowaniu inicjatyw w ramach Unii Europejskiej. Umacnia to zachwianą w czasie rządów G. Schroedera pozycję międzynarodową Niemiec i może w nadchodzących latach uczynić Niemcy dominującym krajem w regionie.

Zauważyć można tendencję pojednawczą w relacjach transatlantycznych, a także z Polską. Kanclerz A. Merkel pracuje nad poprawą atmosfery współpracy, co z kolei ma ułatwić wyraźne określenie wspólnych interesów i osiągnięcie kompromisów w jak najszerszym zakresie.

Warto wykorzystać moment odbudowywania wzajemnego zaufania w relacjach polsko-niemieckich i opracować spójną strategię współpracy. Szczególnie w kwestii polityki wschodniej Niemcy mogą okazać się cennym partnerem dla Polski, ze względu na wspólny interes bezpieczeństwa dostaw gazu z Rosji i położenia Polski jako kraju tranzytowego.

Bardzo ważna dla Polski jest wspólna z Niemcami wizja priorytetowej roli NATO w systemie bezpieczeństwa światowego i współpraca ze Stanami Zjednoczonymi,

a co za tym idzie, wspólnota interesów w tym zakresie i możliwość zbudowania sojuszu z Niemcami w tej materii.

Pozostają duże różnice między Polską a Niemcami w kwestii zasadniczego kształtu Unii Europejskiej. W obliczu prezydencji Niemiec w UE w I połowie 2007 roku Polska musi jasno określić swoje stanowisko i ewentualne możliwości i zakresy kompromisów, na jakie możemy się zgodzić.

---

18) Co ilustruje czterokrotny wzrost liczby żołnierzy Bundeswery, do 12 tysięcy, uczestniczących w misjach wojskowych między 1998 a 2002 rokiem.

19) W 2006 roku wydatki na obronę zmalały do 23,88 miliarda euro (z 23,9 miliardów w 2005 roku).