

**Erhard Cziomer**

Katedra Stosunków Międzynarodowych, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

## Rola i miejsce Niemiec w Europie w pierwszej dekadzie XXI wieku

### Uwagi wstępne

Celem opracowania jest ukazanie wybranych aspektów roli i miejsca Niemiec w jednoczącej się Europie pierwszej dekady XXI wieku. Jego ograniczona objętość pozwala jedynie na ogólne przedstawienie roli i znaczenia uwarunkowań polityki europejskiej Niemiec w kontekście ich działania na rzecz reformy, poszerzenia i stabilizacji Unii Europejskiej (UE). We wnioskach końcowych wskazano jedynie pewne ważne zakresy i kierunki polityki europejskiej Niemiec, których ze względu na zasygnalizowane już wyżej ograniczenia objętościowe nie można było szerzej przedstawić w tekście zasadniczym<sup>1</sup>.

Opracowanie opiera się na analizie rozległej bazy źródłowej, obszernej literatury przedmiotu oraz bezpośredniej obserwacji uczestniczącej autora w odniesieniu do ewolucji wewnętrznej i zewnętrznej Niemiec przez okres ostatnich 30 lat. Efektem powyższych badań były między innymi obszerne syntezы autora na temat rozwoju historycznego Niemiec po 1945 r.<sup>2</sup>, ewolucji polityki zagranicznej w odniesieniu do dawnej RFN<sup>3</sup> i zjednoczonych Niemiec po 1990 r.<sup>4</sup> oraz kształtowania się ich nowej roli międzynarodowej w XXI w.<sup>5</sup> Publikacje powyższe, w tym zwłaszcza dwie ostatnie związane z polityką zagraniczną zjednoczonych Niemiec od 1990 r. do końca pierwszej dekady XXI w., są powszechnie dostępne i posiadają obszerną bibliografię. Zwalnia to autora z drobiazgowego posługiwania się przypisami, przeznaczając więcej miejsca na analizę. Równocześnie autor przejmuje całkowitą

<sup>1</sup> Por. szerzej: E. Cziomer, Z.J. Pietraś, *Teoria i praktyka decydowania w polityce zagranicznej Stanów Zjednoczonych i Republiki Federalnej Niemiec*, Kraków 1986 oraz *Nowa rola międzynarodowa Niemiec*, red. E. Cziomer, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2006, nr 4 (III).

<sup>2</sup> Por. E. Cziomer, *Historia Niemiec współczesnych 1945–2005*, Warszawa 2006.

<sup>3</sup> E. Cziomer, *Polityka zagraniczna RFN. Uwarunkowania, cele i mechanizm decyzyjny*, Warszawa 1988.

<sup>4</sup> E. Cziomer, *Polityka zagraniczna Niemiec. Kontynuacja i zmiana po zjednoczeniu ze szczególnym uwzględnieniem polityki europejskiej i transatlantyckiej*, Warszawa 2005.

<sup>5</sup> E. Cziomer, *Polityka zagraniczna Niemiec w dobie nowych wyzwań globalizacji, bezpieczeństwa międzynarodowego oraz integracji europejskiej po 2005 roku*, Warszawa–Kraków 2010.

odpowiedzialność za rzetelność przytaczanych danych, jak również prezentowanych ocen i tez.

### **Nowe uwarunkowania polityki europejskiej Niemiec**

Polityka europejska (Europapolitik) stanowiła od chwili powstania RFN w 1949 r. zasadniczy priorytet jej całokształtu polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Już dla pierwszego kanclerza federalnego Konrada Adenauera (1949–1963) polityka integracji zachodniej – czyli członkostwa RFN w Europejskiej Wspólnocie Węgla i Stali (1951/1952), a następnie w Sojuszu Północnoatlantyckim NATO (1955) i Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej (1957/1958) – nie stanowiła celu samego w sobie, ale była jedynie środkiem na drodze do uzyskania przez RFN suwerenności i równouprawnienia w Europie Zachodniej oraz w łonie NATO. Gwarancje bezpieczeństwa i bliska współpraca z USA zostały przez RFN poszerzone poprzez pojednanie i zawarcie układu konsultatywnego z Francją (układ elizejski 22 stycznia 1963). Układ powyższy przypieczętował konieczność ścisłego współdziałania RFN z Francją nie tylko w płaszczyźnie bilateralnej, ale w zakresie integracji zachodnioeuropejskiej. W latach 1989/1990 Niemcy mogły dokonać pokojowego zjednoczenia za zgodą czterech mocarstw (USA, ZSRR, Francja i Wielka Brytania), ale jego ceną była ich pełna integracja w UE i NATO. W UE Niemcy i Francja również w ciągu pierwszej dekady XXI w. nadal ściśle uzgadniały swoje interesy, pełniąc wspólnie nieprzerwanie od 1963 r. rolę „motoru integracji europejskiej”.

Z punktu widzenia teoretyczno-metodologicznego można przyjąć, iż wyznaczniki wewnętrzne posiadały pierwszoplanowe znaczenie, gdyż określały interesy, cele i dobór środków w polityce zagranicznej. Natomiast znaczenie wyznaczników zewnętrznych wynikało zarówno z postępujących na przestrzeni dziesięcioleci wojennych zmian bliższego i dalszego otoczenia Niemiec, jak też umiejętnego wykorzystania czynników i atutów wewnętrznych dla umocnienia ich siły, roli i pozycji międzynarodowej, w tym zwłaszcza w Europie. Za najważniejsze nowe wyznaczniki wewnętrzne polityki europejskiej Niemiec dla potrzeb niniejszego opracowania przyjmujemy: położenie geopolityczne, ludność, poziom gospodarczo-społeczny, czynnik militarny oraz ramy systemu politycznego.

### **Wyznaczniki wewnętrzne**

W wyniku zjednoczenia Niemiec 3 października 1990 r. doszło nie tylko do powiększenia terytorium o byłą NRD, lecz poważnej zmiany położenia **geopolitycznego** oraz wyraźnego przesunięcia w kierunku wschodnim. Niemcy jako sąsiad dziesięciu państw umocniły swoje położenie w centrum Europy, stanowiąc zatem pewnego rodzaju łącznik między Skandynawią i Europą Południową oraz Zachodnią i Środkowo-Wschodnią. Spełnianie powyższej funkcji przez RFN jest o tyle ułatwione, iż posiada ona rozbudowaną, nowoczesną i dobrze utrzymaną infrastrukturę komunikacyjną (sieć kolei – 36 000 km, autostrad i dróg – 230 000 km) oraz telekomunikacyjną w Europie i na świecie. Na marginesie warto zauważyć, iż niemiecka sieć autostrad jest najdłuższa w Europie – 12 700 km, ustępując pod tym względem w skali świata tylko USA (75 376 km) oraz Chinom Ludowym (45 400 km). W odróżnieniu od innych krajów europejskich Niemcy nie pobierają opłat od samochodów osobowych, co poważnie umacnia ich pozycję jako kraju tranzytowego.

Po zjednoczeniu **liczba ludności** w Niemczech utrzymuje niezmiennie się na poziomie ok. **82,163 mln** mieszkańców (2009), z czego 66,7 mln (81,3%) w dawnej Republice Federalnej oraz 15,3 mln (18,7%) w byłej NRD, czyli nowych krajach związkowych. Z łącznej liczby 82,1 mln mieszkańców Niemiec 74,7 mln (91,1%) miało obywatelstwo niemieckie, a 7,3 mln (8,9%) było cudzoziemcami. Według długofalowej prognozy liczba mieszkańców Niemiec zmniejszy się do 2050 r. do **68,7 mln** lub w najlepszym wypadku **74,0 mln** mieszkańców. Większość cudzoziemców – 28% to ludność pochodzenia tureckiego, a 25% wywodzi się z krajów piętnastki UE. Znaczny procent cudzoziemców wywodzi się ponadto z krajów postjugosłowiańskich (ok. 15%), Polski (3,9%) i innych krajów europejskich oraz pozaeuropejskich. Od 2000 r. obowiązuje w Niemczech kilkakrotnie znowelizowana nowa ustawa o cudzoziemcach, która uprościła nadawanie obywatelstwa niemieckiego dzieciom cudzoziemców, ale nie przyniosła nazbyt dobrych wyników, ponieważ rocznie tylko ok. 180 000 cudzoziemców uzyskuje obywatelstwo niemieckie. W sumie bilans migracji cudzoziemców do Niemiec jest wprawdzie korzystny, ale coraz więcej wysoko wykwalifikowanych Niemców, często z rodzin mieszanych, wyjeżdża na pobyt stały za granicę, głównie do Szwajcarii, Australii, Kanady i USA innych krajów zachodnich, a ostatnio także do Turcji. Liczbę tych wyjazdów szacuje się w latach 2003–2008 łącznie na ok. 180 000, z czego ponad 16 000 to lekarze z wysokimi kwalifikacjami i uprawnieniami zawodowymi. Systematycznie ogranicza się napływ do Niemiec azylantów, których liczba zmalała od kilkuset tysięcy w 1990 r. do ok. 28 000 w 2005 r. oraz ok. 22 000 w 2008 r.

Według różnych szacunków poza granicami Niemiec żyje od początku XXI wieku ok. 10–15 mln ludności pochodzenia niemieckiego. Zamieszkują oni wszystkie kontynenty, a największe skupiska ludności pochodzenia niemieckiego o różnym stopniu świadomości i tożsamości narodowej oraz stopniu powiązania z ojczyzną znajdują się między innymi w USA – ok. 5 mln, Brazylii ok. 3 mln, w Europie Środkowo-Wschodniej i Południowej (ESWiP) ok. 2 mln oraz na terenie Wspólnoty Niepodległych Państw (WNP) ok. 2 mln. O ile w latach 1990–1994 z wszystkich krajów europejskich liczba przesiedlonych Niemców wyniosła 1,2 mln, to w latach następujących liczba ich spadła drastycznie do ok. 95 000 (2000) oraz ok. 7000 (2006). Niemcy są w większym stopniu zainteresowane utrzymaniem w krajach ESWiP oraz WNP mniejszości niemieckiej.

Ważny wpływ na politykę europejską Niemiec wywiera w XXI w. nadal wyznacznik **ekonomiczno-społeczny**. Dzięki wysokiemu potencjałowi gospodarczemu zjednoczone Niemcy są pierwszą potęgą gospodarczą Europy i należą do grona czołowych państw uprzemysłowionych świata. Wpływają na to między innym następujące wybrane wskaźniki gospodarcze:

- Zajmowanie przez Niemcy trzeciego miejsca w światowym produkcie brutto (PKB) o wartości 3 316 143 mld po USA – 13 807 550, Japonii – 4 280 361 i nieznacznie przed Chińską Republiką Ludową (CHRL) – 3 205 507 mld \$. USA (2007), przy równoczesnych wahaniami wzrostu gospodarczego od 0,8% w 2005 r., do 3,0% w 2006 r., 2,5% w 2007 r., 1,3% w 2008 r. oraz jego znacznego spadku w prognozach w okresie światowego kryzysu finansowo gospodarczego do – 6,0% w 2009 r. W 2010 r. doszło do stopniowego ożywienia gospodarczego,

które przyniosło wzrost PKB do 3,7%. Na 2011 r. eksperci przewidują wzrost PKB w granicach 2%.

- Ponadto w omawianym okresie Niemcy utrzymały drugie miejsce w ogólnym bilansie handlu światowego po USA. Natomiast do 2008 r. utrzymały pozycję lidera światowego eksportu, którą utraciły nieznacznie dopiero w połowie 2009 r. na rzecz CHRL. W 2008 r. wyeksportowały towary wartości 992,7 mld euro, a importowały za 814,5 mld euro. Dało to w rezultacie dodatnie saldo w handlu zagranicznym 178,2 (2008 r.) wobec 195,3 (2007 r.) mld euro. Ogólny bilans płatniczy Niemiec w 2008 r. – z uwzględnieniem wartości dodatniego salda w handlu zagranicznym – 178,2 mld euro, płatności i kapitału zagranicznego + 39,7 mld euro oraz po odliczeniu wartości bieżących świadczeń: – 30,2 mld euro i obsługi handlu zagranicznego – wyniósł ze względu na spadek eksportu +162,2 mld euro. W 2007 r. aktywne saldo bilansu płatniczego wyniosło 180,8 mld euro.
- Następował systematyczny wzrost wartości bezpośrednich niemieckich inwestycji za granicą z 541 861 (2000 r.) do 997 459 (2005 r.) oraz 1 235,989 (2007 r.) mld \$-USA przy mniejszym udziale skumulowanych inwestycji zagranicznych w Niemczech – 629,711 mld \$-USA (2007 r.).

Za ważniejsze mankamenty i wyzwania rozwoju społeczno-gospodarczego Niemiec w pierwszej dekadzie XXI w. można przyjąć między innymi:

- Uzależnienie od dostaw wielu surowców, w tym zwłaszcza energetycznych, co czyni je wrażliwe na każde wahania cen na rynkach światowych.
- Utrzymującą się wysoką stopą bezrobocia strukturalnego, która w omawianym okresie uległa nieznacznemu spadkowi – 10,7% (2005), 9,8% (2006), 8,4% (2007) oraz 7,3% (2008). W liczba bezwzględnych był to spadek z ok. 4,8 mln w 2005 r. do 3,2 mln osób w 2008 r. Średnia bezrobocia w nowych krajach związkowych była wyższa i wynosiła 13,1% (2008). Jesienią 2010 r. liczba bezrobotnych spadła nieznacznie poniżej 3 mln.
- Mimo wysokiego bezrobocia w gospodarce niemieckiej pod koniec lat 90. wystąpił brak ok. 70 000 wysokiej klasy specjalistów, głównie w zakresie specjalności oraz technik informatycznych. W 2010 r. na specjalistów oczekiwano w Niemczech ok. 500 000 wolnych miejsc.
- Niemcy posiadają jedne z najwyższych w świecie wydatków budżetowych na świadczenia socjalne. Z budżetu federalnego na 2008 r. w wysokości 283,2 mld euro na świadczenia socjalne i zwalczanie bezrobocia rząd federalny przeznaczył aż 45,7%, a spłatę zadłużenia federacji (1,5 biliona euro) – 15,1%. Dalsze ważniejsze wydatki to: obrona narodowa – 8,7%, budownictwo i rozwój miast – 9,0%, kształcenie i badania naukowe – 3,2%.
- Poważnym problemem jest proces scalania obu części Niemiec. Jego koszt oblicza się w latach 1990–2010 na ok. 1,5 biliona euro.

Wyznacznik militarny stanowi ważny czynnik kształtowania polityki europejskiej i transatlantyckiej Niemiec. Stan liczebny sił zbrojnych (Bundeswehry) został zredukowany z 495 000 w 1990 r. do 249 400 w 2006 r. oficerów i żołnierzy. Po orzeczeniu Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z lipca 1994 r. oddziały Bundeswehry mogą uczestniczyć w zagranicznych operacjach pokojowych i stabilizacyjnych po każdorazowej uprzedniej zgodzie Bundestagu. Od początku XXI w. wydatki budżetowe na wojsko wzrastały nieznacznie, osiągając w roku 2009 łącznie

wysokość 31,1 mld euro. Przed Bundeswehrą stanęły natomiast od początku XXI w. cztery poważne wyzwania:

- utrzymanie zdolności obronnej kraju oraz w ramach Sojuszu Północnoatlantyckiego,
- polepszenie pod względem ilościowym i jakościowym zdolności do reagowania w sytuacjach kryzysowych,
- powiększenie środków na modernizację i inwestycje,
- dokonanie dalszej redukcji stanu osobowego poborowych oraz systematyczne zwiększanie kadry oficerów i żołnierzy zawodowych.

W wyniku zaplanowanych w pierwszej dekadzie XXI w. zmian i modernizacji siły zbrojne Niemiec docelowo po 2010 r. powinny skupiać ok. 180 000 żołnierzy, z czego 20 000 będzie przygotowanych do pełnienia służby w misjach zagranicznych.

**Czynnik polityczny** stanowi ważny wyznacznik polityki zagranicznej Niemiec, wpływa w istotny sposób zarówno na proces formułowania jej interesów i celów, jak też na przebieg procesów decyzyjnych. System polityczny Niemiec pod koniec pierwszej dekady XXI w. nawiązuje do obowiązujących po zjednoczeniu zasad ustrojowych dawnej RFN, stosownie do artykułu 20 Ustawy Zasadniczej (UZ) z 1949 r., czyli państwa republikańskiego, demokratycznego, federalnego, prawnego i socjalnego. Od RFN przejęto w 1990 r. także strukturę jego organów konstytucyjnych: Parlament Związkowy (Bundestag), Radę Związkową (Bundesrat), rząd (Bundesregierung) i prezydenta federalnego (Bundespraesident), Federalny Trybunał Konstytucyjny (Bundesverfassungsgericht). Prezydenta federalnego wybiera co cztery lata Zgromadzenie Federalne (Bundesversammlung), składające się z deputowanych Bundestagu oraz takiej samej liczby przedstawicieli jego odpowiedników, wybieranych na szczeblu krajowym przez ich parlamenty i rządy krajowe.

Decydujące znaczenie dla polityki wewnętrznej Niemiec w pierwszej dekadzie XXI w. miała postępująca modyfikacja systemu partyjnego. Wiązało się to przede wszystkim z powstaniem 16 czerwca 2007 r. na terenie dawnej RFN Partii Lewicowej (Die Linke) w wyniku połączenia się postkomunistycznej Partii Demokratycznego Socjalizmu (PDS) z byłej NRD z Alternatywą Wyborczą Praca i Sprawiedliwość (WASG). Z punktu widzenia programowo-politycznego Partia Lewicowa jest w opozycji do wszystkich pozostałych partii politycznych – chadecji (CDU/CSU), liberałów (FDP) i Sojuszu 90/ Zielonych (S 90/Z).

W konsekwencji w Niemczech powstał system pięciopartyjny, który podważył zasadę, iż CDU/CSU oraz SPD, jako partie dominujące, decydowały samodzielnie o wyborze partnera koalicyjnego wśród pozostałych partii. Powstały nowe konstelacje, stwarzające możliwość zróżnicowanego rozłożenia się głosów wyborców oraz konieczność tworzenia szerszych koalicji rządzących.

### **Znaczenie wyznaczników zewnętrznych**

Zjednoczenie Niemiec było z jednej strony następstwem przewyciężenia konfliktu Wschód–Zachód oraz podziału Europy, ale z drugiej wiązało się także ze zmianą ich środowiska zewnętrznego. Do 1989 r. pod względem położenia geopolitycznego znajdowały się one już w sytuacji kraju podzielonego na linii konfrontacji dwóch przeciwstawnych bloków polityczno-militarnych, natomiast po zjednoczeniu zyskały korzystną pozycję centralną w jednoczącej się Europie. Pozwoliło to nie tylko na przewyciężenie dotychczasowego zagrożenia militarnego, lecz przejście

do pokojowej i korzystnej współpracy ze wszystkimi 10 sąsiadami na zachodzie, północy, południu i wschodzie. Jako sukcesor RFN zjednoczone Niemcy nie tylko utrzymały, lecz wyraźnie umocniły swą pozycję w stosunkach międzynarodowych. Wynikała ona przede wszystkim z potencjału i osiągniętych wskaźników gospodarczych, które stawiały je na drugim względnie trzecim miejscu po USA i Japonii jako tzw. sektorowe mocarstwo gospodarcze wśród wysoko uprzemysłowionych państw świata zachodniego. Pozycję taką zachowały również w XXI w. Z tego tytułu miały zapewnione członkostwo we wszystkich gospodarczych i polityczno-militarnych organizacjach świata zachodniego, jak: Bank Światowy, Międzynarodowy Fundusz Walutowy, OECD, Światowa Organizacja Handlu, NATO i inne. Nieprzerwanie odgrywały także pierwszoplanową rolę w uzgadnianiu kluczowych problemów gospodarki światowej w ramach organizowanych przez najbogatsze kraje świata zachodniego tzw. szczytów G8, a w ostatnich latach w ramach G20. Ze względu na swoje centralne położenie, potencjał gospodarczy i tradycyjne powiązania handlowe Niemcy odgrywają po zjednoczeniu kluczową rolę w Europie. Stanowiły one wspólnie z Francją siłę napędową integracji zachodnioeuropejskiej do 1990 r., koncentrując się następnie na utworzeniu i reformie Unii Europejskiej (UE) oraz jej poszerzeniu na wschód.

Niemcy zajmowały po zjednoczeniu pierwszoplanową pozycję gospodarczą w UE, zasilając między innymi jej budżet w ok. 25%. Obroty towarowe z krajami członkowskimi UE wynosiły ponad 50% i stanowiły podstawę korzystnego rozwoju koniunktury gospodarczej oraz dobrobytu społeczeństwa. Innymi słowy, Niemcy zajęły pozycję mocarstwa gospodarczego UE. Dla interesów gospodarczych oraz polityczno-militarnych Niemiec istotne znaczenie posiada także współpraca transatlantycka między USA a Europą Zachodnią. Nie wchodząc w tym miejscu w szereg kwestii szczegółowych, należy podkreślić, iż z punktu widzenia interesów niemieckich USA przyczyniły się nie tylko w decydującym stopniu do zjednoczenia Niemiec w 1990 r., ale w latach 90. zachowały nadal przodującą rolę w NATO jako gwarant bezpieczeństwa dla wszystkich sojuszników europejskich. Współpraca transatlantycka wykraczała jednak poza wymiar militarny, stanowiąc od lat 90. ważne forum uzgadniania polityki bezpieczeństwa Zachodu w wymiarze regionalnym i globalnym. Uwidoczniło się to między innymi po zamachach terrorystycznych 11 września 2001 r. w Nowym Jorku, kiedy to Niemcy jako czołowy sojusznik USA w Europie jednoznacznie poparły forsowane przez Waszyngton tworzenie koalicji antyterrorystycznej. Z drugiej jednak strony nie wszystkie elementy strategii i taktyki USA w tym zakresie, zwłaszcza zaś lansowane od 2002 r. przez administrację G. Busha jr. prawo do uderzenia prewencyjnego bez zgody Rady Bezpieczeństwa ONZ, odpowiadają interesom i celom polityki zagranicznej RFN.

Po rozpadzie ZSRR i powstaniu Wspólnoty Niepodległych Państw (1991 r.) wzmocniła się także pozycja gospodarcza i polityczna Niemiec w Europie Środkowo-Wschodniej. Zajęły one poniekąd dawną pozycję ZSRR, choć nie aspirowały bynajmniej do dominacji polityczno-strategicznej. Wynikało to zarówno z ich interesów gospodarczych, jak też dążenia do wsparcia stabilności regionalnej poprzez transformację systemową. Stabilność powyższa była niezmiernie pożądana z punktu widzenia interesów bezpieczeństwa Niemiec. Nie były one wprawdzie po zjednoczeniu, ze względu na korzystną konstelację międzynarodową, narażone na

bezpośrednie zagrożenia militarne, ale musiały się liczyć z takimi nowymi wyzwaniami i niebezpieczeństwami, jak nasilanie się nielegalnej migracji, zorganizowanej przestępczości itp., które przyczyniały się między innymi w latach 90. do masowego napływu cudzoziemców i azylantów do Niemiec i pozostałych krajów Europy Zachodniej. Niemcy nie są w stanie same przeciwdziałać tym zagrożeniom i wyzwaniom, wynikającym głównie z nasilania się napięć i konfliktów etnicznych i narodowościowych na zachodnich Bałkanach oraz obszarze WNP. Dlatego muszą przyzwalczać i przewyciężaniu powyższych tendencji i zagrożeń ściśle współpracować z pozostałymi partnerami i sojusznikami w NATO i UE.

Szybki proces przywrócenia jedności Niemiec 1989/90, jak również wzrost znaczenia międzynarodowego Niemiec po 1990 r. spotkały się nie tylko z aprobatą, lecz wzbudziły również obawę pozostałych uczestników stosunków międzynarodowych, w tym także ich bliskich sojuszników i partnerów z NATO i UE oraz sąsiadów na zachodzie i wschodzie. W ujęciu syntetycznym obawy i zagrożenia powyższe można wyspecyfikować następująco:

- dążenie Niemiec do wykorzystania silnej pozycji gospodarczej do umocnienia dominacji politycznej w Europie,
- możliwość braku zainteresowania procesem integracji europejskiej,
- zabieganie o umocnienie swych wpływów w Europie Środkowo-Wschodniej nie tylko w aspekcie gospodarczym, ale także politycznym,
- forsowanie własnych interesów narodowych w ramach UE.

Negatywny wizerunek międzynarodowy zjednoczonych Niemiec utrwały poza ich granicami na początku lat 90. ujawniające się tam tendencje nacjonalistyczne i populistyczne wśród społeczeństwa. Liczne ataki na cudzoziemców i podpalenia domów zamieszkałych przez azylantów interpretowano jako groźbę odradzenia się pełzającego nacjonalizmu.

Reasumując należy syntetycznie stwierdzić, iż na początku XXI w. coraz większe znaczenie dla polityki zagranicznej RFN posiadają następujące wyznaczniki zewnętrzne:

- globalizacja, wspierająca z jednej strony możliwości ekspansji na rynki światowe, ale z drugiej rzutuująca w niektórych zakresach ujemnie na zdolności konkurencyjne gospodarki niemieckiej,
- przekształcanie się triady technologiczno-gospodarczo-politycznej USA – Japonia – UE w triadę USA – Azja Południowo-Wschodnia z zwiększającą się rolą Chin Ludowych, w której Niemcy muszą zarówno dbać o wzmocnienie pozycji UE, jak też o własne interesy,
- zagrożenia i wyzwania związane z nasileniem się konfliktów i terroryzmu międzynarodowego.

### **Zasadnicze ogniwa i tendencje w kształtowaniu polityki europejskiej**

Kształtowanie polityki zagranicznej jest domeną federacji. Ogólną rolę i funkcję poszczególnych organów państwowych w jej kształtowaniu można ująć następująco:

- rząd federalny stanowi pierwszoplanowe ogniwo systemu koordynacyjno-decyzyjnego,

- Bundestag i Bundesrat oraz Federalny Trybunał Konstytucyjny (w zakresie zgodności umów międzynarodowych z UZ) pełnią funkcję kontrolną,
- prezydent federalny spełnia rolę reprezentacyjną.

W ramach rządu federalnego kluczową rolę odgrywa kanclerz federalny, który zgodnie z artykułem 65 UZ wytycza linię polityki wewnętrznej i zagranicznej oraz ponosi za nią całkowitą odpowiedzialność. Kanclerzem jest z reguły przewodniczący głównej partii rządzącej. W koordynacji i kontroli pracy rządu wspomaga kanclerza rozbudowany Urząd Kanclerski. Natomiast za kontakty zagraniczne i podpisywanie umów międzynarodowych odpowiedzialny jest minister spraw zagranicznych, którym z reguły jest przewodniczący lub czołowy polityk partii współrządzącej. W interesującym nas okresie pierwszej dekady XXI w. na czele ekip rządzących w procesie decyzyjnym stali następujący kanclerze i ministrowie spraw zagranicznych:

- w latach 1998- 2005 w koalicji socjaldemokratyczno-zielonej: kanclerz Gerhard Schroeder z SPD, minister spraw zagranicznych Joschka Fischer z S90/Zieloni,
- w latach 2005–2009 w Wielkiej Koalicji CDU/CSU/SPD: Angela Merkel z CDU oraz Frank Walter Steinmeier z SPD,
- od jesieni 2009 r. w koalicji chadecko-liberalnej (CDU/CSU/FDP): nadal Angela Merkel z CDU i Guido Westerwelle z FDP.

Kanclerz Schroeder relacje między kanclerzem a ministrem spraw zagranicznych porównał obrazowo do współzależności występującej między kucharzem a kelnerem, przyznając kanclerzowi większe uprawnienia. Polityka europejska, zwłaszcza zaś wszelkie problemy związane z członkostwem Niemiec w UE, różni się znacznie od innych zakresów polityki zagranicznej tym, iż w jej kształtowaniu uczestniczą wszystkie resorty rządu federalnego. Natomiast od wejścia w życie Traktatu Lizbońskiego 1 grudnia 2009 r. w posiedzeniach Rady Europejskiej w Brukseli Niemcy reprezentuje tylko kanclerz federalny bez udziału ministra spraw zagranicznych. Ministrowie spraw zagranicznych przeważnie są wicepremierami i kierują najbardziej rozbudowanym Departamentem Europejskim w MSZ. Natomiast ze względu na brak Ministerstwa Europejskiego na Urząd Kanclerski przypadają wszelkie działania koordynacyjne w imieniu całego rządu federalnego.

Na forum parlamentarnym – w Bundestagu – większość posiadają partie koalicji rządzącej. Nie dotyczy to jednak drugiej izby – reprezentacji krajów związkowych – Bundesratu, gdzie często przewagę uzyskują partie opozycyjne (tak jest np. od wiosny 2010 r., gdyż w Bundesracie przewagę mają SPD, Sojusz 90/Zieloni i Partia Lewicowa). Sytuacja powyższa utrudnia CDU/CSU/FDP podejmowanie szybkich decyzji. Ważną rolę w procesie legislacyjnym odgrywa Komisja ds. Unii Europejskiej, kierowana z reguły przez polityka opozycyjnego, któremu rząd federalny musi przekazywać obszerne informacje i sprawozdania.

Wpływ na kształtowanie polityki europejskiej Niemiec poprzez Urząd Kanclerski i poszczególne resorty, a w pewnych sytuacjach także przez komisje Bundestagu, mają zorganizowane grupy interesów pracodawców i pracobiorców (przemysł, handel, banki, związki zawodowe i inne ważniejsze organizacje społeczno-zawodowe). Większość z nich lobuje także w Brukseli (Komisja i Parlament Europejski). Ważną rolę odgrywa wiele organizacji pośredniczących, w tym między innymi fundacje związane z czołowymi partiami politycznym (np. Konrada Adenauera CDU i Friedricha Eberta SPD), jak również rozbudowany system doradztwa naukowego.



## Rola Niemiec w działaniu na rzecz reformy i poszerzenia Unii Europejskiej

Pierwszoplanowe znaczenie w polityce europejskiej zjednoczonych Niemiec miała integracja całej Europy. Koncentrowała się ona od przełomu XX i XXI w. na działaniach na rzecz reformy i poszerzenia UE. Wyżej wskazano już na bezpośredni związek między zjednoczeniem Niemiec a utworzeniem UE (Traktat z Maastricht 1991–1992). Nie mogąc osiągnąć integracji politycznej, Niemcy z Francją przeforsowały realizację Unii Gospodarczo-Walutowej poprzez wprowadzenie wspólnej waluty euro dla wybranej grupy 15 państw członkowskich (2002). Jako największy kraj członkowski Niemcy były również zainteresowane „pogłębieniem”, czyli kolejnymi reformami UE (Traktat Amsterdamski 1998 oraz Nicejski 2000–2004). Po 2000 r. ekipa Schroedera/Fischera, mimo wcześniejszych kontrowersji wokół Traktatu Nicejskiego, podjęła intensywne działania na rzecz dalszej reformy UE, zmierzając do przeforsowania Traktatu Konstytucyjnego dla Europy – TKE (2003–2005)<sup>6</sup>.

Za kluczowe problemy Traktatu Konstytucyjnego uznawano przede wszystkim:

- zasadę podwójnej większości przy podejmowaniu decyzji kwalifikowaną większością (50% państw i 60% ludności),
- wzmocnienie WPZiB oraz EPBO poprzez utworzenie urzędu europejskiego ministra spraw zagranicznych, europejskiej służby dyplomatycznej oraz Europejskiej Agencji Uzbrojenia, nie wykluczając także możliwości zainicjowania wzmocnionej współpracy przez wybrane państwa członkowskie UE,
- znaczne postępy w zakresie uwspólnotowania spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości w UE,
- poszerzenie dziedzin, które zostałyby objęte podejmowaniem decyzji większością kwalifikowaną.

TKE był o tyle korzystny dla Niemiec, iż sankcjonował ich rolę i pozycję jako najsilniejszego państwa w UE. Równocześnie jednak zmierzał do uproszczenia mechanizmu decyzyjnego w ramach UE. Nie uzyskał on jednak powszechnego poparcia w ramach UE. Po jego zablokowaniu przez Polskę w 2003 r., a następnie ostateczne odrzucenie w wyniku negatywnych wyników referendum w Holandii i Francji wiosną 2005 r. rząd Wielkiej Koalicji CDU/CSU/SPD podjął po 2005 r. kolejne działania na rzecz ożywienia dyskusji wokół przygotowania nowego Traktatu Reformującego UE (TR UE).

Największym sukcesem prezydencji Niemiec w UE w pierwszym półroczu 2007 r. było uzgodnienie na posiedzeniu Rady Europejskiej w Brukseli podstawowych założeń TR UE (21–22 czerwca 2007 r.). Stał się on następnie przedmiotem obrad rozpoczętej już 23 czerwca 2007 r. w Lizbonie konferencji międzyrządowej, której wyniki zatwierdziła w formie tzw. minitraktatu 18–19 października 2007 r. Rada UE, przyjmując ostatecznie 13 grudnia 2007 r. w stolicy Portugalii TR UE (Traktat Lizboński). Negocjacje wokół powyższego traktatu doprowadziły do kolejnego ostrego spięcia między Niemcami a Polską, która w kluczowym momencie dyskusji przed przyjęciem założeń tekstu w Brukseli 23 czerwca 2007 r. zagroziła użyciem weta, o ile nie zostaną spełnione jej podstawowe postulaty. Nie wchodząc w tym miejscu w szereg kwestii szczegółowych, można stwierdzić, iż Niemcy wbrew

---

<sup>6</sup> Zob. szerzej: J.J. Węc, *Spór o kształt instytucjonalny Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej 1950–2005. Między ideą ponadnarodowości a współpracą międzynarodową. Analiza politologiczna*, Kraków 2006, s. 327 i nast.

oporowi Polski zdołały przeforsować w TR swoje najistotniejsze oraz długofalowe postulaty reformy UE:

- utworzenie nowych urzędów prezydenta Rady Europejskiej i Wysokiego Przedstawiciela ds. Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, podnosząc znacznie rangę tego ostatniego jako wiceprzewodniczącego Komisji Europejskiej UE,
- wprowadzenie podwójnej większości przy podejmowaniu decyzji oraz uproszczonego głosowania większością kwalifikowaną,
- zmniejszenie liczby komisarzy w Komisji Europejskiej,
- uregulowanie dobrowolnego wystąpienia państwa członkowskiego z UE.

Dalszymi zabiegami Niemiec na forum UE w latach 2007–2008 były między innymi:

- dążenie do korzystnego dla Niemiec uzgodnienia budżetu na lata 2014–2020,
- unikanie deklaracji Niemiec na temat stanowiska wobec wszelkich kwestii kontrowersyjnych UE, w tym również jej dalszego rozszerzenia,
- zachowanie korzystnych regulacji społeczno-gospodarczych w ramach UE, w tym również w zakresie utrzymania zakazu okresu zatrudnienia w Niemczech pracowników z nowych krajów członkowskich.

W sumie stanowiło to pomyślną przesłankę przejścia UE do kształtowania bardziej racjonalnego reformowania oraz aktywnego kształtowania stosunków przez całą UE (zob. obszernie na temat roli Niemiec w UE).

W okresie przygotowań do kampanii wyborczej do Bundestagu 2008–2009 r. strategia rządu CDU/CSU/SPD wobec dalszego rozwoju UE koncentrowała się na kwestiach dalszego rozwoju UE, działania na rzecz zakładanego wejściu w życie korzystnego dla Niemiec TR UE jeszcze przed jesiennymi wyborami do Bundestagu w 2009 r. W kwietniu 2008 r. obie izby parlamentarne w RFN ratyfikowały powyższy traktat. Warto podkreślić, iż pierwszy raz w historii najnowszej RFN jedna z partii zasiadających w Bundestagu – Partia Lewicowa – głosowała przeciw, a dwóch niezależnych deputowanych wywodzących się z CSU złożyło skargę na TR do Federalnego Trybunału Konstytucyjnego, co spowodowało wstrzymanie przez prezydenta Horsta Koehlera złożenia podpisu pod TR UE. FTK orzeczeniem z 29 maja 2009 r. odrzucił wprawdzie skargi i uznał zgodność TR UE z Ustawą Zasadniczą, lecz zalecił równocześnie uchwalenie przez Bundestag i Bundesrat stosownej ustawy kompetencyjnej, w której miałyby zagwarantowany większy wpływ na ostateczny kształt przyjmowanych ustaw i dyrektyw Komisji i Parlamentu Europejskiego. Ustawa powyższa została przyjęta przez oba ciała parlamentarne 8 września 2009 r., co pozwoliło prezydentowi ratyfikować Traktat Lizboński dwa dni przed wyborami do Bundestagu 27 września 2009 r. Zdaniem niektórych analityków i specjalistów niemieckich wykładnia FTK może w przyszłości skomplikować funkcjonowanie UE, wydłużyć nie tylko sam proces ratyfikacyjny, ale w odniesieniu do negocjowania i przyjmowania stosownych ustaw doprowadzić do ich zasadniczych zmian i modyfikacji pod względem merytorycznym.

Ze względu na skargi złożone przez deputowanego CSU Petera Gauweilera, osoby prywatne oraz Partię Lewicową i Partię Ekologiczno-Demokratyczną do FTK, sprawa ratyfikacji Traktatu z Lizbony (TL) przeciągnęła się do 25 września 2009 r. W orzeczeniu przez FTK jego zgodności z UZ 30 czerwca 2009 r. zakwestionowano jednak jego zgodność z niemiecką ustawą kompetencyjną, stwierdzając, iż

TL narusza artykuł 38 ustęp 1 w powiązaniu z artykułem 23 ustęp 1 UZ w odniesieniu do uprawnień Bundestagu i Bundesratu oraz związanych z tym praw gospodarczych, socjalnych, kulturalnych i językowych obywateli niemieckich. Doprowadziło to jeszcze do mobilizacji Wielkiej Koalicji CDU/CSU/SPD, która w konsultacjach z opozycją parlamentarną na szczeblach krajowych i federacyjnym doprowadziła 18 sierpnia 2009 r. do uzgodnienia czterech szczegółowych ustaw kompetencyjnych. Dotyczyły one przede wszystkim następujących kwestii: 1) poszerzenia współdziałania Bundestagu i Bundesratu w kształtowaniu polityki rządu federalnego wobec UE poprzez ustawę o odpowiedzialności integracyjnej, 2) wyspecyfikowania tych uprawnień w odrębnej ustawie (lizbońskiej ustawie wdrożeniowej), 3) znacznego przyspieszenie informowania Bundestagu przez rząd federalny w tym zakresie UE 4) porozumienia o poszerzeniu współpracy federacji z krajami.

Proces ratyfikacyjny w odniesieniu do TL musiał zostać przyspieszony ze względu na wybory do Bundestagu z 27 września 2009 r. Chodziło o to, aby Niemcy nie znalazły się na samym końcu krajów ratyfikujących TL. Bundestag przyjął powyższe ustawy 8 września 2009 r. z 446 głosami tak, 46 nie i 2 wstrzymującymi. Natomiast Bundesrat zatwierdził je jednogłośnie 18 września 2009 r., uzyskując większe uprawnienia w takich zakresach jak prawo pracy, ochrona środowiska oraz budżet UE. Po podpisaniu powyższych układów przez prezydenta Koehlera wystawił on formalnie klauzulę ratyfikacyjną w dniu 25 września 2009 r. Ostatecznie TL mógł potencjalnie nabrać mocy prawnej 1 października 2009 r., a więc w przeddzień ponownego referendum ratyfikacyjnego w Irlandii. Po pomyślnym ponownym referendum w Irlandii, jak też złożeniu podpisów prezydentów Polski i Czech pod ratyfikowanym przez ich parlamenty wcześniej TL, wszedł on ostatecznie w życie 1 grudnia 2009 r. Zastrzeżenia FTK wobec TL oraz jego wydłużająca się ratyfikacja w Niemczech wzbudziły szereg dyskusji na temat przyszłego kształtu UE oraz roli Niemiec w dalszym procesie integracji europejskiej. Zgodnie z orzeczeniem FTK następuje szybsze przekazanie informacji do Bundestagu i Bundesratu, ale osłabiona została rola koordynacyjna MSZ kosztem umocnienia pozycji Urzędu Kanclerskiego.

Równolegle do reformy UE zarówno rząd CDU/CSU/FDP z kanclerzem Helmutem Kohlem do 1998 r., jak również jego następcą, rząd SPD/S 90/Zieloni Gerharda Schroedera, opowiadały się konsekwentnie za poszerzeniem UE o kraje Europy Środkowo-Wschodniej (ESW). Sprawa powyższa budziła jednak w Niemczech na przełomie XX i XXI stulecia szereg kontrowersji. Pod względem geopolitycznym Niemcy graniczyły po 1990 r. z dwoma czołowymi państwami przechodzącymi transformację – Polską i Czechami, utrzymując również intensywne kontakty polityczne z wszystkimi pozostałymi kandydatami do UE z ESW. Opowiadano się za przyjęciem 10 nowych członków z ESW oraz Cypru i Malty. Oceniano, iż decyzja taka może politycznie przyczynić się do stopniowego przewyciężenia podziałów w Europie oraz przesunięcia strefy bezpieczeństwa i stabilizacji o ponad 1000 km na wschód i południe od granicy Niemiec. Zarówno wielu korzyści jak też określonych strat oczekiwano natomiast dla Niemiec od poszerzenia UE na Wschód pod względem gospodarczo-społecznym. Najważniejsze korzyści według ocen i szacunków niemieckich to:

- systematyczny wzrost średnio o ok. 20% rocznie w handlu Niemiec z krajami ESW od drugiej połowy lat 90.,
- wpływ współpracy z tymi krajami na wzrost PKB Niemiec ok. 0,3–0,5%,
- korzystne oddziaływanie na tworzenie nowych miejsc pracy w Niemczech, które według szacunków niemieckich wynoszą dla wszystkich krajów ESW ok. 150–200 tys., w tym ok. 10 tys. dla Polski tylko z samej nadwyżki w handlu zagranicznym.

Szereg obaw oraz potencjalnych strat wiązano natomiast z następującymi tendencjami towarzyszącymi poszerzeniu UE na Wschód:

- konkurencja importowa ze względu na liberalizację handlu z krajami EWS,
- utrata miejsc pracy ze względu na przenoszenie inwestycji i produkcji z Niemiec do krajów ESW,
- przenoszenie przez firmy niemieckie produkcji głównie ze względu na tańsze koszty pracy w ESW (np. w koncernie Siemens pracownik zarabiał przeciętnie 8 razy więcej niż jego odpowiednik w Polsce) wzbudzało u pracobiorców niemieckich poważne obawy i niechęć do rozszerzenia UE,
- społeczne koszty masowej migracji z krajów ESW do Niemiec,
- nasilenie się zorganizowanej przestępczości.

Powstanie jesienią 1998 r. rządu SPD/S 90/Z nie doprowadziło początkowo do poważniejszych zmian w strategii i taktyce Niemiec na rzecz poszerzenia UE o kraje ESW oraz Cypr i Maltę. Jako przewodniczący Rady Europejskiej w pierwszym półroczu 1999 r. rząd SPD/S 90/Z kontynuował generalnie politykę swego poprzednika w sprawie poszerzenia UE na wschód, koncentrując się jednak przede wszystkim na przyjęciu tzw. Agendy 2000, czyli przeforsowaniu budżetu unijnego na lata 2000–2006. Warto w tym miejscu podkreślić, iż mimo ogromnych kontrowersji między krajami piętnastki, Niemcom udało się w budżecie UE na lata 2000–2006 zabezpieczyć kwotę 42,590 mld euro.

Politykę rządu SPD/S 90/Z w odniesieniu do poszerzenia UE na wschód kontynuował rząd CDU/CSU/SPD kanclerz Angeli Merkel po 2005 r. Kwestię poszerzenia rozpatrywano jednak w szerszym kontekście funkcjonowania UE, koncentrując się między innymi na rozwiązywaniu następujących kwestii:

- Niemcy odegrały konstruktywną rolę w przyjęciu przez Radę Europejską pod koniec grudnia 2005 r. w Brukseli budżetu UE na lata 2007–2013, starając się uwzględnić zarówno interesy państw dużych, jak też małych i średnich. Preferencje dla współpracy z Francją nie przeszkodziły im w wytrwałym poszukiwaniu kompromisu z Wielką Brytanią oraz uwzględnieniu interesów innych państw, w tym także Polski. Należy jednak zauważyć, że o ile początkowo Niemcy liczyły na zmniejszenie własnych wpłat do budżetu UE, to po dokładniejszych analizach okazało się, iż ich wpłaty będą większe o ok. 2 mld euro i będą się rocznie kształtowały na poziomie ok. 10,5 mld euro. Spowodowało to zajęcie przez Niemcy pierwszego miejsca jako płatnika netto do budżetu UE w wysokości 0,42 PKB. Równocześnie kanclerz Merkel odstąpiła 100 mln euro, przyznanych przez Komisję Europejską RFN w ramach funduszy strukturalnych na rzecz Polski.
- Coraz bardziej widoczna stała się już na powyższym szczycie tendencja powrotu Niemiec do roli pośrednika między różnymi grupami państw UE przy równoczesnym dążeniu do unikania jednostronnego wiązania się z Francją, jak to miało

miejsce w ostatnich latach rządów SPD/S 90/Z kanclerza Schroedera. Oznacza to chęć odzyskania przez Niemcy zdolności do współpracy i aktywnego współdziałania z różnymi grupami państw w ramach UE. Z drugiej jednak strony po wygraniu wyborów prezydenckich w 2006 r. przez Nikolasa Sarkozy'ego Francja starała się podejmować szereg inicjatyw w UE bez konsultacji z Niemcami, podkreślając wyraźnie ambicje odgrywania pierwszoplanowej roli w UE, również w odniesieniu do nowych krajów członkowskich, w tym także wobec Polski. Na tendencje powyższe nakładała się osobista niechęć między Sarkozym a Merkel, która była jednak oficjalnie ukrywana, aby nadmiernie nie rzutowała na stosunki dwustronne między tymi państwami. W ciągu 2007–2008 doszło do zacieśnienia współpracy niemiecko-francuskiej w ramach UE, co jednak nie przeszkadzało akcentować w niektórych sytuacjach odrębnych interesów i celu obu państw; tak było w 2008 r., kiedy to Merkel zablokowała dążenia do nadania projektowanej przez Francję Unii Śródziemnomorskiej wymiaru południowego. W wyniku stanowiska Niemiec współpraca śródziemnomorska UE nabrała charakteru ogólnounijnego.

Różnorodne implikacje światowego kryzysu finansowego w latach 2008–2009 doprowadziły do stopniowej zmiany stanowiska Niemiec wobec dalszego poszerzenia UE. Z punktu widzenia długofalowych interesów integracyjnych Niemiec pierwszoplanowe znaczenie posiadają kraje zachodnich Bałkanów, z których status oficjalnych kandydatów uzyskały tylko Chorwacja i Macedonia. Chociaż rozmowy z Chorwacją są bardzo zaawansowane, to jednak ze względów na trudności wewnętrzne nie mogą zostać sfinalizowane. Natomiast Macedonia znajduje się w fazie wstępnych rozmów akcesyjnych, które mogą się znacznie wydłużyć. W 2009 r. status kandydata uzyskała również Albania, ale w Berlinie zakłada się, iż rozmowy akcesyjne z Tiraną mogą trwać jeszcze bardzo długo. Pod koniec 2009 r. stosowne podania o akcesję złożyły Serbia i Czarnogóra, ale można założyć, iż przyznanie im statusu kandydata i same rozmowy akcesyjne mogą potrwać bardzo długo. Ze względu na trudności wewnętrzne i kontrolę przez organizacje i instytucje międzynarodowe z udziałem Niemiec, ani Bośnia i Hercegowina, ani też niepodległe formalnie od 2008 r. Kosowo nie posiadają do tej pory jasnej perspektywy uzyskania statusu kandydata do rozmów akcesyjnych z UE. Ujemne skutki kryzysu finansowego mogą skomplikować także rozpoczęcie rozmów akcesyjnych przez Islandię, której rozmowy akcesyjne i rychłe członkostwo w UE wydawały się jeszcze na początku 2009 r. bardzo realne. Zdaniem autorów i specjalistów niemieckich w ciągu 2009 r. Niemcy stopniowo zmniejszyły swoje zainteresowanie w odniesieniu do przyspieszania procesu poszerzania UE. Zajął stanowisko zbliżone do Francji, zakładając, iż sprawa dalszego poszerzenia UE wymaga znacznej ostrożności i więcej czasu ze strony krajów przyjmujących oraz dojrzałości i większego wysiłku u krajów aspirujących do członkostwa. Rząd koalicji CDU/CSU/FDP zaaprobował powyższą strategię, która została zainspirowana przez Urząd Kanclerski i cieszyła się poparciem ze strony kanclerz Merkel. FDP nie utożsamiała się w pełni z powyższym stanowiskiem.

Jeszcze większy problem u progu drugiej dekady XXI w. następuje projekt integracji Turcji z UE. Po spełnieniu wstępnych warunków Turcja stała się kandydatem i rozpoczęła rozmowy akcesyjne z UE 3 października 2005 r., a więc bezpośrednio po wyborach do Bundestagu z 18 września 2005. r., kiedy kanclerzem był formalnie

jeszcze Gerhard Schroeder. Po utworzeniu rządu Wielkiej Koalicji CDU/CSU/SPD 22 listopada 2005 r. nowa kanclerz Angela Merkel zajęła wstrzemięźliwe, a praktycznie nieprzychylnie stanowisko w tej sprawie. W licznych przemówieniach publicznie stwierdzała bowiem, iż Turcja nie będzie prawdopodobnie w ogóle w stanie spełnić kryteriów kopenhaskich z 1993 r. i dlatego można jej zaofiarować najwyżej status „partnera uprzywilejowanego” UE. Stanowisko powyższe skomplikowało stosunki turecko-niemieckie, które nie uległy poprawie po wizycie kanclerz Merkel w Turcji w 2007 r. Na marginesie warto zaznaczyć, iż były socjaldemokratyczny kanclerz Schroeder i politycy SPD w większości opowiadali się za większą otwartością Niemiec wobec aspiracji tureckich do członkostwa w UE. Turcja nie była wprawdzie w stanie spełnić wielu kryteriów członkostwa w UE, ale jako kraj islamski mogłaby równocześnie zbliżyć się w dłuższej perspektywie UE do świata islamskiego. Ważnym elementem relacji niemiecko-tureckich była dodatkowo sprawa ok. trzymilionowej społeczności tureckiej w Niemczech, a zwłaszcza dzieci małżeństw tureckich urodzonych w Niemczech. Niemcy byli zainteresowani ze względów demograficznych ich maksymalną integracją ze społeczeństwem niemieckim, a rząd turecki traktował je jako instrument nacisku na rząd federalny w kierunku przyspieszenia integracji Turcji z UE. Równocześnie należy zwrócić uwagę na fakt, iż w pod koniec pierwszej dekady XXI w. Turcja nie przywiązywała już pierwszoplanowego znaczenia dla wydłużającej się dla niej perspektywy członkostwa w UE. Sformułowała ona bowiem nową koncepcję swojej polityki zagranicznej – „strategicznej głębi”. Nie chce być marginalnie traktowana przez UE i Niemcy, forsując swoją nową tożsamość jako ważne mocarstwo regionalne o znaczeniu strategicznym pomiędzy Azją Środkową, Bałkanami, Kaukazem Północnym, Morzem Czarnym oraz Afryką Północną, o dużym znaczeniu dla Rosji, USA i innych graczy międzynarodowych. Turcja nie popiera także między innymi próby przeforsowania sankcji USA i NATO przeciwko Iranowi.

### **Rola Niemiec w dążeniu do stabilizacji strefy euro**

Na przełomie 2009/2010 wydawało się, iż pojawiły się przesłanki stopniowego przewyciężenia światowego kryzysu finansowego przez kraje UE. Równocześnie jednak od początku 2010 r. coraz wyraźniej widać było, iż Grecja jako członek UE należący w dodatku do strefy euro od 2002 r. znajduje się na skraju bankructwa jako państwo. Jej zadłużenie wobec wierzycieli zagranicznych wyniosło bowiem ok. 300 mld euro. Sytuację pogarszał fakt, iż do końca maja 2010 greckie płatności z tytułu spłaty rat zadłużenia oraz ich oprocentowania opiewają na sumę ok. 25 mld euro. Były one wynikiem zarówno wszechobecnej korupcji, jak też utrzymywania znacznych przywilejów dla świata pracy przez wszystkie rządy greckie. Grecja miała słabe wyniki w gospodarce oraz głęboki deficyt w handlu zagranicznym. Przykładowo w 2008 r. eksportowała towary wartości tylko 29 mld euro, a import jej wynosił aż 94 mld euro. Istnieją ponadto poważne podejrzenia o systematyczne fałszowanie statystyk gospodarczych przekazywanych do Komisji Europejskiej w Brukseli. Wszelkie próby wprowadzenia oszczędności wewnętrznych ze strony socjalistycznego rządu Giorgosa Papandreu w Atenach spotkały się z ostrymi protestami różnych grup społecznych. Negatywną rolę w greckim kryzysie finansowym odegrali liczni spekulanci na rynkach walutowych, w tym również najbardziej znane agencje ratingowe, jak np. Moody's Investor, Standard&Poor oraz Fit Ratings,

które puszczały w obieg wiele nieprawdziwych informacji na temat stanu finansów i gospodarki. Utrudniało to Grecji uzyskanie pożyczek z banków prywatnych na korzystnych warunkach. W tej sytuacji rząd grecki poszukiwał pomocy w Brukseli oraz u najsilniejszych państw strefy euro, w tym zwłaszcza w Niemczech. Bankructwo Grecji mogłoby mieć daleko idące konsekwencje dla całej strefy 16 krajów euro.

Po siedmiu tygodniach intensywnych dyskusji, prowadzonych od początku 2010 r. między kanclerz Merkel a premierem Papandreu, jak też w łonie instytucji UE oraz między krajami grupy euro, zwłaszcza zaś między Merkel a prezydentem Sarkozyem, na szczycie UE 26 marca 2010 r. w Brukseli przyjęto rozwiązanie przeforsowane przez kanclerz Merkel oraz jej doradców. Decyzję powyższą potwierdzono ostatecznie w specjalnym oświadczeniu 16 państw eurogrupy 26 marca 2010 r. Zawierało ono gotowość do udzielenia w razie potrzeby pożyczek bilateralnych ze strony poszczególnych państw grupy euro oraz MFW.

Niemcy nie chciały przyjąć zobowiązań kredytowych wobec Grecji wyłącznie w ramach samej strefy euro, bo obciążałoby to budżet federalny dodatkowo o ok. 4 mld euro, gdyż Europejski Bank Centralny nie dysponuje takimi funduszami ani też nie posiada odpowiednich uprawnień w zakresie udzielania kredytów. Największy zarzut dotyczył włączenia do pożyczki MFW oraz przeforsowania przez Niemcy udzielania Grecji kredytów na warunkach komercyjnych (w wysokości 5%). Wiele państw członkowskich strefy euro uważało, iż decyzja przeforsowana przez Merkel w przyszłości osłabi pozycję euro. Prezydent Sarkozy w ostatniej chwili wyraził zgodę na tę propozycję. Grecja bardzo liczyła na korzystne warunki kredytowe w strefie euro, co popierało szereg państw tej strefy, ale stanowisko Niemiec było nieprzejednane.

Sprawa przyznania Grecji kredytów oraz uratowania jej wiarygodności finansowej przeciągnęła się do końca kwietnia 2010 r. Wynikało to głównie ze stanowiska rządu CDU/CSU/FDP i osobiście kanclerz Merkel, która chciała przeciągnąć powyższą sprawę do 9 maja 2010 r., a więc wyborów regionalnych w Północnej Nadrenii-Westfalii, obawiając się potencjalnie niekorzystnych dla chadecji i liberałów implikacji w Berlinie. Pod koniec kwietnia 2010 r. nie można już było dłużej czekać z decyzją o przyznaniu kredytu, gdyż rząd grecki zwrócił się oficjalnie o udzielenie kredytów zarówno do UE jak też MFW. Grecja zgłosiła zapotrzebowanie na kredyt w wysokości 45 mld, a nie jak wcześniej zakładano ok. 25 mld euro jako pierwszej transzy do końca maja 2010 r. Nieuzyskanie takiego kredytu do 19 maja 2010 r. byłoby równoznaczny z utratą przez Grecję międzynarodowej wiarygodności finansowej i doprowadziło w ostateczności do konieczności ogłoszenia bankructwa jako państwa oraz członka strefy euro UE. W tej sytuacji zwiększyły się naciski na rząd federalny zarówno ze strony Francji, Komisji Europejskiej i Europejskiego Banku Centralnego, jak też MFW i Banku Światowego. Przyjętej przez Merkel strategii i taktyki nie dało się już utrzymać i dlatego uzgodniono wstępnie, iż wkład MFW winien wynieść 15 mld euro, a krajów strefy euro 30 mld. Wysokość wkładu kredytu poszczególnych państw strefy euro formalnie uzgodnili wstępnie ministrowie finansów 22 kwietnia 2010 r. Decyzje te potwierdzić musiały parlamenty poszczególnych krajów członkowskich. Kredyt został oprocentowany na ok. 5%. W sumie Niemcy musiały podnieść swój wkład o ponad 100% w stosunku do wstępnych założeń z lutego i marca 2010 r. W ramach rządu CDU/CSU/FDP rzecznikiem przyznania kredytu Grecji był

zwłaszcza minister finansów Wolfgang Schäuble, który podkreślał, iż odzyskanie przez Grecję międzynarodowej wiarygodności finansowej leży również w interesie samych Niemiec. Regulacja powyższa odnosi się do 2010 r. Natomiast łącznie w latach 2010–2012 kraje strefy euro i MFW prześlą Grecji łącznie gwarancje kredytowe na ok. 120 mld euro.

W ocenach ekspertów za wyczekiwanie na rozwój wydarzeń oraz odsuwanie decyzji o udzieleniu kredytu finansowego dla Grecji aż do końca kwietnia 2010 r. główną winę ponosiła kanclerz Merkel oraz jej kalkulacje w odniesieniu do wyborów krajowych w Północnej Nadrenii-Westfalii. Nie bez znaczenia były także opór koalicjanta czyli FDP oraz negatywny stosunek części mediów i większości opinii publicznej w tej sprawie. Zasadniczym argumentem przeciwko przyznaniu Grecji kredytu była obawa, czy zostanie on prawidłowo wykorzystany i czy rząd w Atenach spłaci go w przewidzianym terminie. Ponadto kanclerz Merkel musiała uzyskać poparcie ze strony głównej partii opozycyjnej SPD podczas procedury ratyfikacyjnej, nie będąc w pełni pewna zachowań części deputowanych z FDP. Kluczowe znaczenie międzynarodowe dla przypieczętowania pomocy kredytowej Niemiec dla Grecji miały pod koniec kwietnia 2010 r. rozmowy w Berlinie między kanclerz Merkel a sekretarzem generalnym OECD J.A. Gurrią, dyrektorem generalnym WHO P. Lamym, dyrektorem generalnym Międzynarodowej Organizacji Pracy (ILO) J. Somawią, dyrektorem MFW D. Strauss-Kahnem i dyrektorem Banku Światowego R.B. Zoellickiem. Wprawdzie spotkanie było poświęcone ogólniejszym kwestiom współpracy międzynarodowej i zwalczania światowego kryzysu finansowego w ramach G8 i G20, ale wszyscy uczestnicy spotkania podnosili znaczenie uregulowania kwestii udzielania kredytu finansowego jako ważnej przesłanki stabilizacji Grecji w kontekście funkcjonowania gospodarki europejskiej i światowej. W okresie powyższym twarde warunki kredytu i wszelkie związane z tym kwestie szczegółowe musi przyjąć również Grecja. Umożliwiło to przyjęcie całego pakietu na posiedzeniu krajów Eurogrupy 12 maja 2010 r. w Brukseli. Na posiedzeniu rządu w dniu 3 maja 2010 r. przyjęto formalnie powyższe uzgodnienia i warunki. Bundestag i Bundesrat ratyfikował je 7 maja 2010 r.

Kluczowe znaczenie polityczne i gospodarcze w 2010 r. dla polityki europejskiej Niemiec ma zachowanie obszaru strefy euro, obejmującego grupę 16 państw członkowskich UE (od 1.01.2011 – 17). Poważnym wyzwaniem dla strategii i taktyki Niemiec jako czołowego lidera krajów grupy euro był ujawniony 2009/2010 strukturalny kryzys zadłużenia Grecji, którego nie można było rozwiązać bez udzielenia jej gwarancji kredytowych ze strony UE. Kanclerz Merkel, zajmując wyczekującą postawę wobec pomocy finansowej Grecji ze względu na jej niepopularność wśród społeczeństwa niemieckiego oraz niekorzystnych trendów wyborczych dla CDU w wyborach krajowych w Północnej Nadrenii-Westfalii 9 maja 2010 r., przyczyniła się do poważnego pogłębienia kryzysu w Grecji. Doprowadziło to w konsekwencji do wydłużenia się procesu decyzyjnego w kwestii przyznania Grecji pożyczki UE i MFW o blisko dwa miesiące oraz wzrostu wysokości wkładu niemieckiego z 4 mld euro w lutym do 8,4 mld euro pod koniec kwietnia 2010 r. Na mocy osiągniętego przez kraje strefy euro porozumienia z Grecją 2 maja 2010 r. w latach 2011–2012 Niemcy będą musiały udzielić Grecji dodatkowych gwarancji w wysokości 22,4 mld euro. Porozumienie powyższe nie rozwiązuje szeregu kwestii związanych



z koniecznością wypracowania skutecznych mechanizmów szybkiego reagowania na dalsze potencjalne kryzysy finansowe w strefie euro (Portugalia, Hiszpania i Włochy), bądź też inne, trudne do przewidzenia perturbacje na światowych rynkach finansowych. Pakiet pomocy dla Grecji przyjęto na posiedzeniu 6 maja 2010 r. Bundesrat i Bundestag ratyfikowały go 8 maja 2010 r. większością głosów koalicji i Zielonych. SPD wstrzymała się od głosu, a Partia Lewicowa była przeciwko. Plan ratunkowy dla Grecji przyjęła Rada Europejska jeszcze 8 maja 2010 r. Ze względu na dalszy spadek wartości euro i utrzymywanie się spekulacji na giełdach światowych, ministrowie finansów krajów strefy euro oraz dodatkowo Szwecji i Polski przyjęli w nocy z 9/10 maja 2010 r. dodatkowo plan stabilizacyjny dla całej strefy euro w wysokości 750 mld euro. Na Niemcy przypada w nim 123 mld euro. Po konsultacjach ze wszystkimi frakcjami Bundestagu rząd federalny przyjął powyższy plan na posiedzeniu 11 maja 2010 r. Jego przyjęcie uzasadniano potrzebą stabilizacji rynków walutowych jak też udzielenia w razie potrzeby solidarnej pomocy poszczególnym krajom strefy euro, zwłaszcza Europie Południowej.

### **Wnioski końcowe**

Z przedstawionej wyżej oceny roli Niemiec w Europie w pierwszej dekadzie XXI w. wynikają następujące wnioski ogólne:

1. Ze względu na położenie geopolityczne, potencjał demograficzny i gospodarczy Europa odgrywa kluczową rolę dla całokształtu polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Niemiec.
2. Najważniejszym priorytetem polityki europejskiej Niemiec była polityka integracji w ramach UE. Niemcy opowiadały się zdecydowanie za reformą instytucjonalną i uproszczeniem mechanizmu głosowania w UE. Ze względu na liczne kontrowersje i opór ze strony niektórych krajów członkowskich, w tym również Polski, doszło w ramach Traktatu Lizbońskiego 2007–2009 do szeregu rozstrzygnięć kompromisowych. Po jego wejściu w życie Niemcy podejmują w ramach UE dalsze próby reform zmierzających do zaostrzenia kryteriów stabilności budżetowej wszystkich państw członkowskich.
3. Niemcy były mocno zaangażowane w poszerzenie UE na wschód, upatrując w tym szereg korzyści politycznych i gospodarczych zarówno dla siebie i nowych członków z ESW, jak też dla całej Europy. Realnie w dalszej perspektywie czasowej UE z punktu widzenia niemieckiego winna być poszerzona o zainteresowane państwa (głównie Norwegię i Szwajcarię), a ponadto Islandię oraz kraje zachodnich Bałkanów. Natomiast Turcja oraz kraje Europy Wschodniej i południowego Kaukazu winny zostać bliżej powiązane z UE, ale bez wyraźnego określenia perspektywy ich członkostwa.
4. Po koniec pierwszej dekady XXI w. Niemcy odegrały istotną rolę w działaniach na rzecz stabilizacji UE wzmocnieniem strefy euro w związku koniecznością przezwyciężenia światowego kryzysu finansowo-gospodarczego. W tym kontekście Niemcy jako najsilniejsze finansowo państwo UE odegrały kluczową rolę w udzieleniu gwarancji kredytowych Grecji w celu przezwyciężenia wciąż istniejącego widma bankructwa finansowego.

5. Ze względu na silne powiązania gospodarcze i polityczne Niemcy traktują Rosję jako partnera strategicznego nie tylko w aspekcie bilateralnym, ale także w odniesieniu do całej UE. Natomiast w odniesieniu do krajów Europy Wschodniej (Ukraina, Mołdowa i Białoruś) oraz południowego Kaukazu (Azerbejdżan, Gruzja i Armenia) Niemcy popierają zgłoszoną przez Polskę i Szwecję koncepcję Partnerstwa Wschodniego, która weszła w życie w maju 2009 r.
6. Ze względu na silne interesy i powiązania globalne Niemcy są zainteresowane współpracą z bliższym i dalszym otoczeniem UE zarówno w odniesieniu do Europy, jak też w skali całego świata. Szczególną rolę odgrywają Chiny, Indie, Brazylia, a także inne kraje wschodzących rynków na różnych kontynentach, preferując z nimi także współpracę w ramach G20.
7. Polska posiada szereg interesów i przesłanek do zacieśniania współpracy z Niemcami w ramach UE. Najważniejsze wyzwania współpracy polsko-niemieckiej w UE będą w najbliższych latach obejmowały między innymi następujące zakresy i problemy:
  - zdolność do uzgadniania wspólnych interesów obu państw w UE,
  - umiejętność przeforsowania korzystnej dla ich interesów perspektywy finansowej UE 2014–2020
  - pełne otwarcie granic Niemiec dla polskich pracobiorców od 2011 r.,
  - rozwiązywanie polskich problemów energetycznych w kontekście powiązań i współpracy niemiecko-rosyjskiej,
  - implikacje wynikające z potrzeby przyjęcia nowej konwencji klimatycznej ONZ.

## Bibliografia

- Cziomer E., *Polityka zagraniczna RFN. Uwarunkowania, cele i mechanizm decyzyjny*, Warszawa 1988
- Cziomer E., *Polityka zagraniczna Niemiec. Kontynuacja i zmiana po zjednoczeniu ze szczególnym uwzględnieniem polityki europejskiej i transatlantyckiej*, Warszawa 2005
- Cziomer E., *Historia Niemiec współczesnych 1945–2005*, Warszawa 2006
- Polityka zagraniczna Niemiec w dobie nowych wyzwań globalizacji, bezpieczeństwa międzynarodowego oraz integracji europejskiej po 2005 roku*, Warszawa–Kraków 2010
- Cziomer E., Pietraś Z.J., *Teoria i praktyka decydowania w polityce zagranicznej Stanów Zjednoczonych i Republiki Federalnej Niemiec*, Kraków 1986
- Nowa rola międzynarodowa Niemiec*, red. E. Cziomer, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2006, nr 4
- Węc J.J., *Spór o kształt instytucjonalny Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej 1950–2005*, Kraków 2006

## Germany : its place and role in Europe between 2000 and 2010

### Abstract

The paper deals with the important issue of European policy at the beginning of the 21<sup>st</sup> century and the role Germany, one of the leading EU countries, played therein. On the one

hand, the analysis focuses on the internal and external factors shaping the decision-making process in the EU as well as on its subsequent stages. On the other hand, the author discusses the attitude of Germany towards the reforms and the enlargement of the EU in 2007–2009 and this country's role in euro zone debt crisis until the middle of 2010. In conclusion of his article, the author summarises the results of German European policy at the beginning of the 21<sup>st</sup> century and points to the possibility of closer cooperation in this field between Germany and Poland. Retrospectively, the predictions and assessments included in this article, written in the autumn 2010, were proved largely correct by the subsequent developments of the debt crisis.