

Autor: dr Krzysztof Malinowski,
doc. dr hab. Zbigniew Mazur,
dr Piotr Kubiak

Polityka zagraniczna koalicji CDU/CSU-FDP

Uwagi wstępne

Utworzenie nowej koalicji rządzącej w Niemczech jesienią 2009 r. daje asumpt do postawienia pytania o program jej polityki zagranicznej, a właściwie o to, w jakim zakresie potwierdzi ona zamiar kontynuacji dotychczasowej polityki, i czy wprowadzi elementy zmian. Programy wyborcze CDU/CSU („Wir haben die Kraft gemeinsam für unser Land. Regierungsprogramm 2009-2013” z 28 czerwca 2009), FDP: „Die Mitte stärken. Deutschlandprogramm der Freien Demokratischen Partei” (15-17 maja 2009) oraz układ koalicyjny między CDU, CSU i FDP „Wachstum. Bildung. Zusammenhalt. Der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP” (26 października 2009) – wyznaczający kierunki działania nowej koalicji rządzącej, jak i exposé dotyczące polityki rządu wraz z odnośną debatą parlamentarną mogą służyć za podstawę do prognozy przyszłej polityki zagranicznej tylko w ograniczonym stopniu (w dokumentach tych poświęcono polityce zagranicznej znacznie mniej miejsca niż problemom wewnętrznym). Podobnie analiza celów deklarowanych przez poszczególnych aktorów koalicji rządzącej odpowiedzialnych za politykę zagraniczną, jak również układu sił w koalicji pozwala sobie wyrobić pogląd jedynie o sferze intencjonalno-koncepcyjnej

Nr 30 / 2009
25'01'10

INSTYTUT ZACHODNI
im. Zygmunta
Wojciechowskiego
Instytut Naukowo-
Badawczy,
Poznań

Redakcja:
Joanna Dobrowolska-Polak
(redaktor naczelny),
Marta Götzt,
Piotr Cichocki

bądź możliwych preferencjach. Dopiero zestawienie z uwarunkowaniami zewnętrznymi, a zwłaszcza dynamiką stosunków międzynarodowych, umożliwi szersze spojrzenie i ewentualne prognozy co do przyszłych wariantów niemieckiej polityki zagranicznej. Cele nowej koalicji należy interpretować w kontekście przywiązania do podstawowych kanonów niemieckiej polityki zagranicznej. Ten punkt wyjścia jest oczywisty i podzielany przez ogół obserwatorów, choć może niekiedy sprzyjać bagatelizowaniu ewentualnych elementów zmian.

Konkluzje

Wymienione dokumenty odzwierciedlają kilka ważnych tendencji w niemieckiej polityce zagranicznej, potwierdzających jej przywiązanie do kontynuacji, historyczne azymuty i stałe dylematy.

(1) Koalicja CDU/CSU-FDP będzie realizowała dotychczasowe strategiczne założenia w najważniejszych obszarach polityki zagranicznej RFN. Zarówno dobre relacje z USA, jak i integracja europejska oraz bliska współpraca z Francją konstytuują stabilne osadzenie międzynarodowe Niemiec i jednocześnie zapewniają rozszerzanie się ich wpływów i zakresu współdecydowania w kluczowych sprawach międzynarodowych. Im ściślej Niemcy uzgadniają agendę z USA, tym łatwiej osiągają swoje cele i tym większe ich znaczenie w Europie; im efektywniejsza UE, tym więcej do powiedzenia mają one w relacjach transatlantyckich.

(2) Koalicja CDU/CSU-FDP deklaruje kontynuowanie starań o zwiększenie znaczenia RFN w polityce międzynarodowej w kilku jej emanacjach: w roli partnera administracji prezydenta Obamy w sprawach bezpieczeństwa międzynarodowego (Bliski Wschód, Iran, Afganistan) i odnośnie do światowego kryzysu gospodarczego i problemów globalizacji; w roli siły napędowej i przywódcy Unii Europejskiej, dążącego do nadania jej w świecie znaczenia



równorzędnego ośrodka siły, oraz w stosunkach z Rosją – jako reprezentanta UE i najważniejszego jej partnera.

(3) U podłoża tych ról leży ogólny projekt tożsamościowy zjednoczonych Niemiec, uważających się za zwornik zachodniego systemu (w wymiarze transatlantyckim i integracji europejskiej), a jednocześnie za liberalne i koncyliacyjne mocarstwo zarówno o regionalnym, jak i globalnym zasięgu interesów, odpowiedzialne za kształtowanie międzynarodowych stosunków gospodarczych, pomoc rozwojową, ochronę klimatu oraz szerzenie demokracji i idei „dobrych rządów”. Dla tożsamości Republiki Berlińskiej istotne są więc pozytywne intencje międzynarodowe i aktywna postawa w rozwiązywaniu problemów współczesności.

(4) Nowe akcenty w sferze deklaratoryjnej (postulat rozbrojenia nuklearnego, partnerskie traktowanie mniejszych państw UE, rozwijanie stosunków z Polską) wynikają, po pierwsze z intencji wyartykułowania własnego oryginalnego profilu przez ich autora, czyli ministra spraw zagranicznych Guido Westerwellego i FDP, po drugie na ogół są aprobowane przez chadecję i kanclerz Angelę Merkel, bo w dużej mierze wpisują się w nową multilateralną konstelację w stosunkach transatlantyckich czy nowy rozdział integracji europejskiej. Częściowo jednak mogą nie mieścić się w profilu ideowym chadecji, podkreślającej fundamentalny charakter stosunków z USA (postulat Westerwellego w sprawie wycofania amerykańskiej broni nuklearnej z RFN).

(5) W sferze bezpieczeństwa międzynarodowego – wobec kryzysów i konfliktów politykę Niemiec nadal będzie cechował strukturalny dylemat między z jednej strony aspirowaniem do objęcia współprzewodzącej roli w zachodnim sojuszu, powiązanej z sojuszniczym multilateralizmem a z drugiej - kulturowo zakorzenionym ostrożnym nastawieniem do polityki z pozycji siły, użycia siły militarnej i wojny jako takiej oraz preferowaniem rozwiązywania kryzysów międzynarodowych na drodze koncyliacji.



(6) Program polityki zagranicznej koalicji CDU/CSU-FDP otwiera pewne nowe możliwości i pola, ale także wyzwania w stosunkach polsko-niemieckich. Korzystne mogą okazać się w przyszłości jej afirmatywne podejście do stosunków transatlantyckich i chęć współpracowania z administracją USA, i - przede wszystkim pomysł dokooptowania do niemiecko-francuskiego motoru w ramach UE partnerstw z mniejszymi i średnimi państwami. Szanse kryją się w propozycji ustanowienia specjalnego partnerstwa z Polską w kontekście unijnym i to zarówno bilateralnie, jak i w Trójkącie Weimarskim. Jest oczywiste, że będzie to wymagać od polskiej strony wyegzekwowania tych zapowiedzi nowej koalicji poprzez sformułowanie i przedłożenie konkretnych propozycji pogłębienia dialogu i współpracy. Newralgiczne z polskiego punktu widzenia obszary weryfikacji chadecko-liberalnej oferty to sprawa budżetu unijnego na lata 2014 - 2020, bezpieczeństwo energetyczne w UE i intensyfikacja Partnerstwa Wschodniego. Inne polskie postulaty powinny dotyczyć współdziałania na rzecz prymatu NATO, jak i komplementarności projektu Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (np. poprzez dokończenie planów ewentualnościowych w NATO, rozszerzenie porozumienia Berlin Plus, wydzielenie w NATO struktury planistyczno-dowódczej dla ESDP), przekonania RFN do amerykańskiego pomysłu obrony przeciwrakietowej z udziałem Polski, bliższych konsultacji w sprawie stosunków z Rosją, a w tym na przykład zapatrywań rządu CDU/CSU-FDP odnośnie do rosyjskiego pomysłu tworzenia ogólnoeuropejskiej architektury bezpieczeństwa.

Wybory i ich konsekwencje

Zmiana układu sił

Rezultaty wyborów do Bundestagu z 27 września 2009 r. zasadniczo odpowiadały sondażom przedwyborczym. CDU/CSU uzyskała nieco mniej głosów niż w wyborach z 2005 r., lecz utrzymała pozycję najsilniejszego stronnictwa. SPD straciła aż 11,2



punktów procentowych głosów i uzyskała najgorszy wynik w historii RFN. Partie chadeckie wraz z FDP uzyskały większość w Bundestagu i zgodnie z oczekiwaniami utworzyły nowy rząd. Koalicja ta ma także większość w Bundesracie. FDP okazała się prawdziwym triumfatem. Uzyskała swój najlepszy wynik w historii i po 11 latach powróciła do rządu. Również Lewica i Zieloni odnotowali wyraźny wzrost poparcia. Widoczne wzmocnienie partii średnich nastąpiło kosztem obu wielkich partii masowych. Najniższa frekwencja wyborcza w dziejach RFN (70,8%, blisko 7 p.p. mniej niż w 2005 r.) uwidoczniała spadek zaufania społecznego do partii politycznych, szczególnie dużych partii ogólnospołecznych, czyli CDU/CSU i SPD. Uzyskały one jedynie 56,8% głosów, gdy w 2005 r. - 69,4% głosów. Nie bez znaczenia był tutaj ogólnoswiatowy kryzys gospodarczy, którego skutki Niemcy odczuli najbardziej w ostatnich miesiącach rządów wielkiej koalicji, jak również spory wewnątrz samej koalicji.

Różnice regionalne

Wybory pokazały wyraźne różnice pomiędzy Wschodem a Zachodem Niemiec. W zachodnich krajach federacji zwyciężyła koalicja CDU/CSU-FDP, co przesądziło o zwycięstwie tej koalicji w ogóle, a we wschodnich znacznie większe poparcie uzyskały partie lewicowe, szczególnie Lewica. Jednak SPD poniosła druzgocącą klęskę na obszarze byłej NRD, gdzie utraciła na rzecz Lewicy pozycję najsilniejszej partii lewicowej. Na utrzymujące się różnice pomiędzy zachodnimi i wschodnimi krajami federacji wskazują m.in. znaczne różnice we frekwencji wyborczej: Zachód 72,2% - Wschód 64,7%, jak również znacznie odmienne preferencje wyborcze.

Przemiany w systemie partyjnym

Wybory ugruntowały system pięciu partii parlamentarnych. Partia Lewica umocniła swoją pozycję. Z drugiej strony można mówić o perspektywie przywrócenia istniejącego praktycznie od lat osiemdziesiątych systemu dwublokowego. Blok mieszczański nadal tworzą CDU/CSU i FDP, a dotychczasowy blok lewicowy (SPD-



Zieloni) może zostać poszerzony o Lewicę. Możliwość takiego rozwiązania wydaje się bardzo prawdopodobna, gdyż wszystkie trzy ugrupowania znalazły się w opozycji, co otwiera drogę do ich dalszej współpracy.

Koalicja

Koalicja CDU/CSU-FDP na pierwszy rzut oka wydaje się spójna. Oba ugrupowania wielokrotnie tworzyły koalicje na szczeblu federalnym i krajowym. Programowo obie partie są bliskie sobie. Należy zauważyć zmianę proporcji wewnątrz samej koalicji. Dotychczas liberałowie byli na ogół dodatkiem dla chadeków, swego rodzaju uzupełnieniem niezbędnym dla osiągnięcia większości w parlamencie. Tym razem pozycja FDP w rządzie jest znacznie silniejsza. CDU/CSU musi się liczyć z głosem FDP szczególnie w jej domenach: polityce gospodarczej i zagranicznej. FDP nie będzie uległym partnerem wobec chadecji. Z drugiej strony stanowisko rządu CDU/CSU-FDP będzie w wielu kwestiach bardziej spójne, aniżeli stanowisko rządu wielkiej koalicji. Największym wyzwaniem dla tandemu Merkel/Westerwelle będzie przezwyciężenie inercji społeczeństwa i przekonanie go do zmian. Działania rządu będą dość utrudnione z uwagi na częste wybory krajowe, które mogą blokować koalicję przed przeprowadzeniem reform, koniecznych dla zrównoważenia budżetu i wprowadzenia niższych podatków, lecz zarazem wywołujących ograniczenia w sferze socjalnej.

Opozycja

Socjaldemokraci ponieśli największe straty; zepchnięci do opozycji i stracili pozycję najsilniejszej partii lewicowej we wschodnich krajach federacji. Wybory stały się również osobistą klęską Franka Waltera Steinmeiera i środowiska bliskich współpracowników Gerharda Schrödera. SPD poniosła największe koszty wspólnych rządów z chadecją. W efekcie znaczna część dotychczasowych jej zwolenników poparła Lewicę. W samej partii od kilku lat toczy się ostra rywalizacja pomiędzy lewym jej skrzydłem



a umiarkowanymi zwolennikami dawnego „schröderowskiego” kursu. Pogrążona w kryzysie SPD będzie się starała przejąć na forum Bundestagu rolę głównego krytyka nowego rządu, aby odzyskać dawną pozycję. Z drugiej strony nieuniknione wydaje się rozstrzygnięcie stosunku do Lewicy. Współpraca między obydwoma partiami jest możliwa. Może to oznaczać zwrot SPD w lewo. Lewica będzie drugim najsilniejszym ugrupowaniem opozycyjnym. Jej ostoją są wschodnie kraje federacji, gdzie występuje największe niezadowolenie społeczne (m.in. ze względu na wysokie bezrobocie, niższe niż na zachodzie płace) i podatność na postulaty zwiększenia interwencjonizmu państwowego. Zbliżenie po lewej stronie sceny politycznej spowoduje, że opozycja w Bundestagu 17. kadencji będzie bardzo silna. Będzie ona znacznie bardziej jednolita z uwagi na swój lewicowy charakter. Wykryształowanie się dwublokowej konstelacji sugeruje zaostrzenie dyskursu politycznego pomiędzy rządem i koalicją a lewicową opozycją.

CDU/CSU i FDP – starzy i nowi aktorzy w polityce zagranicznej

Angela Merkel

W odróżnieniu od wielkiej koalicji, tym razem koalicja nie została narzucona przywódczyni chadecji i jest formowana przez kanclerz Merkel na podstawie własnego świadomego wyboru i okoliczność ta na pewno doda jej pewności siebie w działaniach na scenie wewnętrznej i międzynarodowej. Dominacja kanclerz Merkel w sferze polityki zagranicznej jest nie do podważenia, ponieważ w czasie pierwszej kadencji miała możliwość zaprezentowania się na arenie międzynarodowej jako jeden z ważnych przywódców Zachodu. Może to sprzyjać umocnieniu jej pozycji na arenie wewnętrznej. Kanclerz Merkel będzie starała się prowadzić bezkolizyjną współpracę z nowym ministrem spraw zagranicznych Guido Westerwellem, zachowując przy tym jednak kontrolę nad priorytetowymi sprawami.



Guido Westerwelle

Stanowisko Westerwellego w wielu sprawach polityki zagranicznej nie było dotąd tak dobrze znane jak stanowisko kanclerz Merkel. Minister spraw zagranicznych zapowiadał, że w razie konieczności będzie prowadzić konsultacje z byłym ministrem spraw zagranicznych Hansem-Dietrichem Genscherem. Na razie trudno ocenić, w jakim zakresie postulaty FDP zawarte w układzie koalicyjnym i exposé, służą profilowaniu się nowego ministra spraw zagranicznych i jednocześnie mają świadczyć o autorskim wkładzie FDP do programu polityki nowej koalicji, a w jakim stopniu zostaną rozwinięte operacyjnie. Jakikolwiek pomysły nie formułowałby Westerwelle, i tak nie byłby w stanie stworzyć w rządzie ośrodka narzucającego kierunek działania i skutecznie konkurującego o wpływ w sferze międzynarodowej z kanclerz i jej urzędem. Prawdopodobnie może liczyć na innego polityka FDP, Dirka Niebela, który stanął na czele ministerstwa rozwoju. Wpływy tego resortu mają wzrastać ze względu rosnące znaczenie cywilnych aspektów polityki bezpieczeństwa (co zadeklarowano w układzie koalicyjnym). Już pierwszy poważny spór wewnątrzkoalicyjny - spór między FDP a chadecją o obsadę miejsca w radzie fundacji Ucieczka –Wypędzenie - Pojednanie, w razie przeforsowania swojej linii przez Westerwellego i FDP, lub ich fiaska, może ukazać rzeczywiste możliwości oddziaływania FDP na politykę zagraniczną rządu.

Karl-Theodor zu Guttenberg

Mianowanie na stanowisko ministra obrony K.-T. zu Guttenberga potwierdza fundamentalne znaczenie stosunków niemiecko-amerykańskich dla polityki zagranicznej nowego rządu. Ten silny, charyzmatyczny polityk CSU, specjalista od polityki zagranicznej, stał się popularny po tym, jak objął urząd ministra gospodarki i technologii (w lutym 2009 r.). Jego aspiracje mogą stać się przyczyną tarć i zagrożeń dla kierowniczej roli kanclerz Merkel w polityce zagranicznej, jeśli zu Guttenberg będzie optował za kontrowersyjnymi posunięciami w polityce bezpieczeństwa, np.



odnośnie do zwiększenia udziału Bundeswehry w operacji NATO w Afganistanie. Najprawdopodobniej będzie on konkurował z ministrem spraw zagranicznych o prymat w sprawach bezpieczeństwa międzynarodowego. Z drugiej strony kanclerz Merkel zamierza dyskontować jego popularność i proatlantycką orientację zarówno na forum Sojuszu Północnoatlantyckiego, jak i wobec niemieckiej opinii publicznej, niechętniej misji Bundeswehry w Afganistanie oraz jednocześnie na użytek zachowania dobrych relacji z USA. Ponadto będzie on konfrontowany z problemami wynikającymi z restrukturyzacji Bundeswehry i skrócenia służby wojskowej do 6 miesięcy.

Stosunki RFN – USA

Przywódstwo USA i rola międzynarodowa Niemiec

Układ koalicyjny wymienia partnerstwo ze Stanami Zjednoczonymi jako żywotne dla polityki zagranicznej Niemiec. Kluczowe znaczenie dla polityki zagranicznej rządu koalicji CDU/CSU-FDP ma to, w jakim zakresie i w jaki sposób będzie koordynowana współpraca z administracją prezydenta Obamy na rzecz rozwiązywania problemów międzynarodowych. Pewne otwarcie w stosunkach z USA wynika nie tylko z multilateralnego podejścia administracji prezydenta Obamy wobec partnerów europejskich, czyli jej oczekiwania poparcia zwłaszcza przez nową koalicję rządzącą w Niemczech. Należy je zawdzięczać również kanclerz Merkel, dbającej o wypracowywanie wspólnej linii wobec problemów międzynarodowych przez uzgadnianie niemieckiego stanowiska z Waszyngtonem. Rząd Merkel/Westerwelle może odgrywać współkierowniczą rolę w działaniach na rzecz określenia nowego partnerstwa między USA i UE w takich sprawach, jak regulowanie konfliktów międzynarodowych czy ochrona klimatu. W tej ostatniej dziedzinie Niemcy pragną być światowym liderem (dla rozwiązywania globalnych problemów w ogóle – np. zaopatrzenia w energię i stworzenia nowego ładu finansowego, jak i kryzysów - nowa koalicja postuluje także zaangażowanie się Chin, Indii i Japonii). Chadecja i liberałowie – jak to zapisano w układzie



koalicyjnym – zakładają, że partnerstwo i koordynacja działań z USA jest dźwignią do umacniania pozycji RFN w UE i świecie oraz *vice versa*, że silniejsza UE może podnosić znaczenie Niemiec w polityce amerykańskiej. W zamian za konsultowanie przez USA i kooperatywne określanie agendy spraw międzynarodowych, RFN jest gotowa popierać administrację prezydenta Obamy i deklarowane przez nią nowe otwarcie wobec sojuszników europejskich, UE, Rosji, a także świata islamskiego. Linia strategiczna prezentowana przez administrację Obamy, zarówno cele, jakie sobie ona stawia, jak i styl przywództwa, odpowiada w pewnej, dużej części interesom polityki niemieckiej w odniesieniu do bezpieczeństwa międzynarodowego, ale w pewnej, mniejszej części już nie tak bardzo (rosnące uzależnienie UE od importu nośników energii z Rosji). USA oczekują zwiększenia zaangażowania RFN w rozwiązywanie problemów bezpieczeństwa międzynarodowego, w tym większej aktywności militarnej (w siłach ISAF) w Afganistanie oraz polityczno-finansowego w ramach pomocy dla Pakistanu, jak i zaangażowania w rozwiązanie kwestii programu nuklearnego Iranu, konfliktu izraelsko-palestyńskiego. Taki wzorzec współdziałania Niemcy są w stanie zaakceptować zarówno z pewnymi nadziejami, jak i obawami, gdyż może to implikować – w mniejszym czy większym stopniu – konieczność zaaprobowania przez RFN przywództwa USA.

Kontrola zbrojeń

Jak bardzo kłopotliwe jest wpisywanie własnych elementów w agendę międzynarodową polityki amerykańskiej pokazuje sprawa rozbrojenia nuklearnego. W programie koalicji artykułowane jest za sprawą FDP i ministra Westerwellego pozytywne podejście do procesu kontroli zbrojeń. Układ koalicyjny wyraża poparcie dla prezydenta Obamy w jego inicjatywach w sprawie kontroli zbrojeń, co na pewno służy poszerzaniu konsensu z USA odnośnie do agendy bezpieczeństwa. Stanowisko rządu RFN ma trzy wymiary dotyczące: poparcia dla redukcji broni strategicznych USA i Rosji, usunięcia amerykańskiej broni nuklearnej z terytorium Niemiec oraz



zwalczania proliferacji w przypadku Iranu. Drugi i trzeci wymiar są kontrowersyjne i problematyczne. Wycofanie nielicznej broni nuklearnej z terytorium RFN może jeszcze stać się powodem zadrażnień w koalicji i stosunkach z partnerami w NATO. W sprawie powstrzymania ambicji nuklearnych Iranu - jak stwierdza układ koalicyjny - nowy rząd jest gotowy do ściślejszego współdziałania z USA poprzez udział w ewentualnych twardszych sankcjach po konsultacjach z sojusznikami. W praktyce ze względu na więzi gospodarcze z Iranem może to okazać się dla rządu Merkel trudne, ponieważ RFN posiada silne więzi gospodarcze z Iranem oraz tym bardziej że FDP, która reprezentuje kręgi biznesu, może okazać się mniej skłonna niż chadecja do poparcia sankcji. Jednak rząd Merkel/Westerwelle nie może wyłamać się ze wspólnego zachodniego twardego frontu, choćby miało to przynieść negatywne implikacje dla koalicji na arenie wewnętrznej, w przeciwnym razie w stosunkach z sojusznikami i Izraelem groziłoby natomiast poważnymi napięciami.

Kryzysy międzynarodowe i ich destrukcyjne znaczenie

Rolę międzynarodową Niemiec może stymulować przede wszystkim udana kooperacja z USA i sukcesy strategiczne w polityce na rzecz stabilizacji bliskowschodnich i środkowoazjatyckich ognisk zapalnych. Zależy więc ona od rozwoju sytuacji międzynarodowej, a w razie eskalacji napięć od sposobu reagowania przez administrację Obamy. Może to mieć też niekorzystne implikacje dla roli Niemiec. Bowiem fiasko wspólnych strategii i eskalacja konfliktów (Afganistan, Pakistan, Iran) przy jednoczesnym dążeniu USA do unilateralnego ich rozwiązywania, może wywołać wzrost napięć w polityce Niemiec, czyli odtworzenie kluczowego strukturalnego dylematu między uwarunkowaną wewnątrzpolitycznie ostrożnością wobec użycia siły militarnej/polityki z pozycji siły a dążeniem do zwiększania międzynarodowego znaczenia i sojuszniczą lojalnością. Konsekwencją tego może stać się usztywnienie stanowiska rządu CDU/CSU-FDP wobec USA i pojawienie się napięć w stosunkach



transatlantyckich, podobnych do tych z okresu kryzysu irackiego. Unilateralizacja polityki USA, uruchamiając kulturowe uwarunkowania polityki RFN dotyczące użycia siły militarnej, stwarzałyby poważne wyzwania dla rządu koalicji chadecko-liberalnej, który zapowiada się bardziej proatlantycko niż rząd koalicji CDU/CSU-SPD. Częściowo wbrew swojej woli byłby on zmuszony do krytycznego dystansowania się od USA, poniósłby uszczerbek na swojej proatlantyckiej orientacji i w konsekwencji - wbrew swoim intencjom - przyczyniłby się do odświeżenia niemieckiego ekscypjonalizmu. Należy zakładać, że po lekcji irackiej koalicja CDU/CSU-FDP w razie eskalacji kryzysów międzynarodowych starałaby się jednak za wszelką cenę ograniczać polaryzację wewnętrznych założeń w trosce o kontynuację niemieckiej polityki zagranicznej.

Afganistan

W umowie koalicyjnej wspomniano jedynie o kontynuacji obecności Bundeswehry w Afganistanie. Uwarunkowania wewnętrzne w postaci kulturowych ograniczeń w sprawie użycia siły militarnej decydują, że udział Bundeswehry w siłach ISAF to dla nowego rządu dość kłopotliwy czynnik regulowania stosunków niemiecko-amerykańskich. Z jednej strony narastająca debata wewnętrzna nad sensem udziału Bundeswehry w operacji ISAF i warunkach jej zakończenia powoduje, że koalicja chadecko-liberalna staje przed podobnym dylematem jak koalicja CDU/CSU-SPD konfrontowana z amerykańskimi i szerzej sojuszniczymi postulatami dotyczącymi zwiększenia zaangażowania wojskowego, ale i cywilnego. Nie można spodziewać się, że koalicja chadecko-liberalna zniesie polityczne ograniczenia dotyczące charakteru działań wojskowych Bundeswehry w Afganistanie, lub też że zwiększy kontyngent. Z drugiej strony łagodzi ten dylemat do pewnego stopnia fakt, że nowa strategia administracji prezydenta Obamy w Afganistanie (przekazanie odpowiedzialności za bezpieczeństwo siłom afgańskim warunkiem *exit strategy*), podzielana przez nową koalicję, jest bliska koncepcji tzw.



powiązanego bezpieczeństwa (*vernetzte Sicherheit*), wspierania wymiaru militarnego działaniami cywilno-rekonstrukcyjnymi, w tym poprzez szkolenie afgańskich sił specjalnych i policji, co zapowiedziano w układzie koalicyjnym. Administracja prezydenta Obamy wyraźnie oczekuje od rządu Merkel/Westerwelle przede wszystkim finansowania tej formy, i w mniejszym stopniu zwiększenia kontyngentu Bundeswehry. Zaangażowanie finansowe może okazać się ważnym atlantyckim atutem nowego rządu w sojuszniczej debacie o warunkach stabilizacji Afganistanu i zarazem o celach misji NATO i możliwym harmonogramie wycofania.

NATO

Potwierdzenie przez koalicję zbiorowej obrony w NATO ma nie tylko wymiar fundamentalny dla tożsamości polityki Niemiec, lecz także funkcjonalne znaczenie, umożliwiając w ogóle działanie Sojuszu *out of area* oraz zapewnia niezbędną spójność między państwami członkowskimi, zwłaszcza w odniesieniu do państw członkowskich z Europy Środkowej. Jako ważny aspekt zapowiadanej zmiany koncepcji strategicznej NATO rząd Merkel/Westerwelle będzie traktować cywilny wymiar strategii w Afganistanie, gdyż jego dowartościowanie pozwoliłoby ograniczyć ryzyko wynikające ze wspomnianego dylematu strukturalnego polityki RFN. Jeśli administracja Obamy podzieli intencję RFN, może to sprzyjać kooperacji niemiecko-amerykańskiej. USA widzą RFN jako lidera w reformowaniu NATO, a rząd chadecko-liberalny oczekuje od administracji Obamy wspólnego rozwiązywania konfliktów poprzez NATO. Deklaracja zawarta w układzie koalicyjnym, iż Rada NATO ma stać się znowu centralnym miejscem debaty o polityce bezpieczeństwa w Sojuszu świadczy, że Stany Zjednoczone są traktowane przez koalicję CDU/CSU-FDP jako mocarstwo „europejskie”, a więc RFN chce konsultować i decydować o sprawach bezpieczeństwa wspólnie z USA. Oznacza to, że w polityce Niemiec ma obowiązywać tradycyjna zasada przyznająca pierwszeństwo Sojuszowi



Północnoatlantyckiemu, zasada naruszona w okresie rządów koalicji SPD/Zieloni. Może to świadczyć pośrednio, że nowa koalicja będzie rozwijać Europejską Politykę Bezpieczeństwa i Obrony w zgodzie z tym priorytetem i nie będzie dążyć do przyznania UE pierwszeństwa w procesie decyzyjnym dotyczącym reagowania na kryzysy międzynarodowe.

Stosunki z Rosją

Wymiar strategiczny

„Zresetowanie” przez USA stosunków z Rosją (odnoszące się m.in. do kontroli zbrojeń, rezygnacji z projektu tarczy antyrakietowej, *modus vivendi* w relacjach z NATO) może tworzyć nowy kontekst polityki RFN wobec Rosji. W układzie koalicyjnym z aprobatą przyjęto inicjatywy administracji amerykańskiej wobec Rosji. Nowa koalicja widzi w Rosji partnera przy opanowywaniu regionalnych wyzwań w zakresie bezpieczeństwa (Iran, Afganistan, Bliski Wschód) i globalnych (ochrona klimatu, terroryzm). Administracja prezydenta Obamy oczekuje, że nowy rząd będzie skłonny do koordynowania działań w sprawie stosunków z Rosją. Odnosi się to także do stanowiska rządu Merkel/Westerwelle wobec przyszłości NATO. Ponadpartyjny sceptycyzm i negatywne stanowisko wobec pomysłu przyjęcia do NATO Ukrainy i Gruzji (choć układ koalicyjny podtrzymuje deklarację „otwartych drzwi”), wynikają nie tyle z obawy o rozwodnienie funkcji zbiorowej obrony, ile z obawy o to, iż Sojusz utraciłby polityczną sterowalność, ponieważ zostałby wciągnięty zanadto w sprawy peryferyjne i dodatkowo narażony na zasadnicze pogorszenie stosunków z Rosją. Rząd Merkel/Westerwelle będzie zabiegać w nowej koncepcji strategicznej Sojuszu o zapewnienie jeszcze ściślejszego włączenia Rosji do współpracy z NATO (poprzez Radę NATO – Rosja, co potwierdza układ koalicyjny). Niewykluczone, że będzie apelował o konsultowanie z Rosją sprawy zmodyfikowanego projektu obrony przeciwrakietowej w Europie, lansowanego przez administrację Obamy. To, czy nowy rząd będzie bardziej skłonny uwzględnić sugestie administracji Obamy co do polityki wobec Rosji, jest



kwestią na razie otwartą. Drugą płaszczyzną angażowania Rosji w „bliskie partnerstwo” z Zachodem, jaką nowa koalicja proponuje, jest euroatlantycka architektura bezpieczeństwa na podstawie „wypróbowanych instytucji” włącznie z OBWE i Radą Europy.

Kontynuacje i modyfikacje

Układ koalicyjny tradycyjnie podkreśla podstawowe założenia strategiczne zawierające się w obietnicy popierania kursu modernizacji Rosji, przy czym zakłada się bezkrytycznie, że będzie to automatycznie połączone z likwidowaniem deficytów dotyczących praw człowieka, praworządności i demokracji. Drugie założenie to imperatyw rozbudowywania więzi gospodarczych i tworzenia perspektywicznych partnerstw dotyczących energii bez jednostronnych zależności. Pewne przesunięte akcenty w stanowisku nowej koalicji będą być może odzwierciedlać zmieniające się wewnętrzne proporcje strategii wobec Rosji. Nowości mają różny charakter. Chadecko-liberalna koalicja i rząd, popierając kontrolę zbrojeń, zamierzają poszerzać agendę we relacjach z Rosją. Jednak sprawy kontroli zbrojeń Rosja reguluje samodzielnie z USA i nie ma tu miejsca na specjalną rolę Niemiec. Z drugiej natomiast strony widoczne są w porozumieniu koalicyjnym pewne wątpliwości, jakie rzeczywiście znaczenie posiada wschodnie mocarstwo w niemieckiej polityce zagranicznej. Z jednej strony „resetowanie” może nadać nową dynamikę stosunkom Niemiec z Rosją, z drugiej wyczuwalne jest lekkie zdystansowanie w stosunku do tonacji wcześniejszych opisów relacji z Rosją. I tak Rosja została określona tylko jako „ważny partner” na arenie międzynarodowej, potrzebny dla rozwiązania problemów bliskowschodnich i Afganistanu; zrezygnowano tutaj jednak z pojęcia „strategiczne partnerstwo” (wszakże zaraz w trakcie wizyty w Moskwie minister Westerwelle zapewnił ministra Siergieja Ławrowa o takim „strategicznym partnerstwie”). Może to sugerować, że nowa koalicja traktuje relacje z Rosją z dużą ostrożnością i ma problem z odpowiednią nomenklaturą. Obawia się



sformułowań, które mogłyby być kojarzone ze zbyt daleko idącymi powiązaniem bilateralnymi Niemiec z Rosją, kształtowanymi wyraźnie poza kontekstem unijnym, a nawet bez uwzględnienia wynikających zeń zobowiązań i ograniczeń. Można spodziewać się, że wcześniejszą formułę zastąpi bardziej zniuansowane podejście, np. nawiązujące do programu wyborczego FDP, gdzie wspomniano o krytycznym dialogu i pragmatycznej kooperacji. Nowy rząd zamierza wzmacniać stosunki gospodarcze z Rosją, a więc kontynuuje program ministra spraw zagranicznych F.-W. Steinmeiera, deklarując zarazem chęć uniknięcia uzależnienia w dziedzinie energetyki od rosyjskich dostaw. Nie oznacza to, że w polityce wobec Rosji będzie w większym stopniu niż dotąd uwzględniał zastrzeżenia Polski i innych państw środkowoeuropejskich, choć układ koalicyjny zapewnia, że kształtując relacje z Rosją nowy rząd będzie uwzględniał „uprawnione interesy naszych sąsiadów”. Polityka wobec Rosji – w sferze bezpieczeństwa energetycznego - będzie jednak miała jakieś mniejsze czy większe implikacje dla stosunków nowego rządu z USA, a także Polską.

Niemcy w Unii Europejskiej

Zaraz na wstępie do części dotyczącej polityki zagranicznej, układ koalicyjny podkreśla znaczenie Unii Europejskiej jako drugiego obok partnerstwa z USA elementarnego uwarunkowania niemieckiej polityki zagranicznej i wyznacznika jej kontynuacji. W kontekście UE wymienia partnerstwo z Francją jako kluczowe dla jej rozwoju i przyszłości. Nowością jest odniesienie do partnerstwa transatlantyckiego i intencja jego pogłębienia w sferze ekonomicznej. Zaznaczyła się ona już wcześniej, kiedy w trakcie prezydentury Niemiec w 2007 r., kanclerz Merkel wprowadziła Transatlantycką Radę Gospodarczą.

Integracja - postulaty

Oczywiście we wszystkich dokumentach koalicjantów mniej lub bardziej dobitnie nawiązuje się do traktatu lizbońskiego i mówi się jednym tchem o wzmocnieniu i demokratyzacji Unii



Europejskiej, o zacieśnieniu politycznego współdziałania między państwami i zbliżeniu między społeczeństwami. Układ koalicyjny zapowiadał podejmowanie inicjatyw wraz z partnerami unijnymi, a w szczególności uruchomienie kilku uznanych za kluczowe projektów: w zakresie polityki energetycznej, nadzoru bankowego oraz w ramach Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, ale także współpracy w zakresie oświaty, ochrony klimatu. Zwracają uwagę passusy dotyczące budżetu unijnego: wprowadzenie mechanizmów korygujących obciążenia członkowskie, restrukturyzacja budżetu unijnego (przesunięcie środków na „obszary strategiczne”), odrzucenie podatku unijnego, unijnego systemu socjalnego (groźba obniżenia standardów niemieckich), duże zwiększenie wydatków na wspólną politykę obronną i zagraniczną. Można zakładać, że nowy rząd wprowadzi zmiany w skali podatkowej w Niemczech – traktowane jako czynnik wspomagający uzdrowienie gospodarek - w porozumieniu z partnerami z różnych kręgów współpracy: G-20, UE, Komisja Europejska, Europejski Bank Centralny. Z pewnością też modyfikacje fiskalne (redukcja podatków) będą przeprowadzane w taki sposób, aby dotrzymać zobowiązań wynikających z europejskiego paktu stabilności i nie zachwiać stabilnością euro i spójnością UE, o co z pewnością będzie starał się zadbać minister finansów Wolfgang Schäuble. Dokument potwierdza, że podstawowym zadaniem koalicji będzie działanie na rzecz wzmocnienia konkurencyjności ekonomicznej UE w świecie, co będzie decydować o jej profilu. Częściowo w tym kontekście w umowie koalicyjnej zapowiada się dążenie do uzyskania dla UE wspólnego stałego miejsca w Radzie Bezpieczeństwa ONZ (wprawdzie deklaruje się zaraz, że na drodze do tego Niemcy są gotowe do przyjęcia stałego członkostwa indywidualnie, aby móc ponosić – tak postulowaną przez sojuszników - większą odpowiedzialność za sprawy międzynarodowe).



Unijne partnerstwa

Powołanie rządu koalicji CDU/CSU-FDP zbiegło się w czasie z zakończeniem procesu ratyfikacji traktatu lizbońskiego. W układzie koalicyjnym podkreślono znaczenie partnerstwa niemiecko-francuskiego dla pogłębiania integracji i efektywnego funkcjonowania UE. Program wyborczy chadecji i wystąpienia ministra Westerwellego w Bundestagu rozwijają tę deklarację, wskazując na potrzebę równorzędnego traktowania wszystkich członków Unii. Wystąpienia te sugerują zatem, że politycy niemieccy mają świadomość, że UE jest zdominowana przez dyktariat Berlina i Paryża, a więc pośrednio przyznają, że interesy mniejszych państw członkowskich może nie były wystarczająco albo zawczasu brane pod uwagę. Partie koalicji liberalno-chadeckiej zapewniły, że niemiecka polityka europejska będzie ukierunkowana na „uwzględnienie interesów również małych i średnich państw członkowskich UE”. Jak można zakładać, kryje się za tym najprawdopodobniej intencja włączenia, czy też skutecznego integrowania tej kategorii państw wokół niemieckich inicjatyw.

Polska – partner w UE

W tym kontekście novum jest umieszczenie w układzie koalicyjnym zapowiedzi „dalszego pogłębienia” relacji z Polską: „ściślej przyjaźni i współpracy z Polską” oraz „intensywnego” wykorzystania w tym celu Trójkąta Weimarskiego, wszystko przy założeniu, że dzięki współpracy niemiecko-polskiej pojawią się „nowe impulsy dla zjednoczenia Europy”. Orientacja na wczesne integrowanie mniejszych i średnich państw wokół niemieckich inicjatyw w UE może wprowadzać nowe elementy do relacji Polski z Niemcami, zarówno korzystne, jak i kłopotliwe. Wzmianka o Polsce znalazła się w układzie zapewne z inspiracji głównie liberałów. Otóż w programie FDP jednoznacznie przesunięto akcent z rozszerzenia Unii na wewnętrzne zintegrowanie nowych członków ze starymi, ażeby politycznie motywowaną decyzję (obecnie liberałowie tą praktykę odrzucają) o rozszerzeniu Unii zakotwiczyć



w „społeczeństwie obywatelskim”. Charakterystyczne było przyznanie przez Westerwellego stosunkom z Polską tego samego znaczenia dla integracji w UE co relacjom francusko-niemieckim. Westerwelle potwierdził tę linię w Bundestagu, powołując się na tradycję polityki Brandta i Genschera intensyfikowania stosunków z wschodnimi sąsiadami i zadeklarował równorzędne traktowanie mniejszych państw członkowskich.

Turcja i sąsiedzi

Deklaratywnie partie koalicyjne nie przekreślają rozszerzenia Unii Europejskiej, ale zwracają uwagę na rygorystyczne warunki przestrzegania kryteriów kopenhaskich, gotowość kandydatów do przystąpienia oraz na zdolność Unii zaabsorbowania nowych członków. W odniesieniu do Turcji zaznacza się wyraźnie podejście pragmatyczne, do pewnego stopnia kunktatorskie, co dokumentuje porozumienie koalicyjne i wystąpienia parlamentarne. Partie koalicyjne opowiadają się za kontynuowaniem negocjacji akcesyjnych, które jednak powinny być prowadzone bez konkluzji dotyczącej członkostwa w UE; w razie ich fiaska Turcja powinna otrzymać ofertę preferencyjnego partnerstwa z UE. Porozumienie koalicyjne ma znamiona kompromisu, ponieważ obaj koalicyjanci poprzednio różnili się w sprawie Turcji. Kiedy FDP nie wykluczała jej członkostwa, chadecja była i pozostaje nadal zdecydowanie temu przeciwna. W podobnym kierunku idzie projekt rozbudowania unijnej „polityki sąsiedztwa”, mającej na celu zacieśnianie powiązań z państwami w otoczeniu Unii Europejskiej. Pojawia się w tym miejscu także poparcie dla „rozbudowania współpracy z krajami Partnerstwa Wschodniego” („na bazie wspólnych wartości”).

Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony

Układ koalicyjny wskazywał, że skuteczność działań międzynarodowych RFN zależy w istocie od zwartości wystąpień UE; poprawę ich jakości łączono jednoznacznie z innowacjami traktatu lizbońskiego. Szczególne nadzieje przywiązuje się do intensyfikacji Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, odświeżając postulat z okresu rządów koalicji SPD/Zieloni w sprawie



nadania UE zdolności w zakresie planowania i dowodzenia oraz deklarując przywiązanie do koncepcji powołania w przyszłości armii europejskiej „pod pełną kontrolą parlamentarną” (co *notabene* miałyby odwzorowywać niemiecki model decyzyjny). Skoro jednak analizowane dokumenty potwierdzają wagę stosunków transatlantyckich jako gwaranta powiązań europejsko – amerykańskich, to trudno przypuszczać, aby koalicji CDU/CSU-FDP towarzyszyła jednocześnie intencja inspirowania elementów konkurencyjności między NATO a ESDP. Główni aktorzy na niemieckiej scenie są zgodni, że sprawa euroarmii jest obecnie raczej wizją a nie elementem agendy politycznej w UE i będą się pragmatycznie koncentrować na umocnieniu mechanizmu kooperacji pomiędzy NATO a ESDP, co w gruncie rzeczy wynikać będzie z nowego otwarcia w stosunkach transatlantyckich i je zwrotnie wzmacniać. Dlatego – należy założyć - postulat unijnej zdolności planistyczno-dowódczej może być zrealizowany jedynie na gruncie kooperacji z NATO poprzez wykorzystanie i rozszerzenie mechanizmu Berlin Plus, a więc wykorzystanie struktury militarnej Sojuszu Północnoatlantyckiego. Oznaczałoby to faktyczną „europeizację” NATO; inaczej otwierałoby to nowe pole tarć z USA.





Nr 30 / 2009

INSTYTUT ZACHODNI
im. Zygmunta
Wojciechowskiego
Instytut Naukowo-
Badawczy,
Poznań

ul. Mostowa 27 A,
61-854 Poznań,
tel. 061/852 76 91,
fax 061/852 49 05,
e-mail: izpozpl@iz.poznan.pl,
www.iz.poznan.pl



CZASOPISMA INSTYTUTU ZACHODNIEGO:

- „Przegląd Zachodni”
- „WeltTrends. Zeitschrift für internationale Politik”
- „Siedlisko. Dziedzictwo kulturowe i tożsamość społeczności na Ziemiach Zachodnich i Północnych”
- „Biuletyn Instytutu Zachodniego”

NOWOŚCI WYDAWCZNICZE INSTYTUTU ZACHODNIEGO:

- K. Malinowski, Przemiany niemieckiej polityki bezpieczeństwa 1990-2005, Poznań 2009;
- M. Rutowska, Lager Głowna. Niemiecki obóz przesiedleńczy na Główniej w Poznaniu dla ludności polskiej (1939-1940), Poznań 2009;
- Transformacja w Polsce i Niemczech Wschodnich. Próba bilansu, red. A. Sakson, Poznań 2009;
- Ślężacy, Kaszubi, Mazurzy i Warmiacy – między polskością a niemieckością, red. A. Sakson, Poznań 2008;
- B. Koszel, Polska i Niemcy w Unii Europejskiej. Pola konfliktów i płaszczyzny współpracy, Poznań 2008;
- P. Cichocki, Wybrane problemy badań nad tożsamością europejską, „Zeszyty Instytutu Zachodniego” nr 53/2009;
- B. Koszel, Integracja Turcji z Unią Europejską z perspektywy RFN, „Zeszyty Instytutu Zachodniego” nr 52/2009;
- I. Romiszewska, Banki niemieckie w Unii Europejskiej, „Zeszyty Instytutu Zachodniego” nr 51/2009, Poznań 2009;
- J. Kiwerska, Osłabione mocarstwo. Pozycja USA w świecie po ośmiu latach prezydentury George’a Busha, „Zeszyty Instytutu Zachodniego” nr 50/2008, Poznań 2008;
- P. Kubiak, Początki wielkiej koalicji w Niemczech (2005), „Zeszyty Instytutu Zachodniego” nr 49/2008, Poznań 2008;
- M. Götz, Czynniki wzrostu gospodarczego związane z wiedzą. Niemcy na tle Unii Europejskiej, „Zeszyty Instytutu Zachodniego” nr 48/2008, Poznań 2008.