



POLICY PAPERS

Nr 22/2009

Warszawa, sierpień 2009

Dominik JANKOWSKI

POLITYKA ZAGRANICZNA RFN PO WYBORACH – NADCHODZĄ ZMIANY?

Wrześniowe wybory parlamentarne z pewnością odpowiedzą na liczne pytania dotyczące przyszłości polityki wewnętrznej czy gospodarczej RFN. Globalny kryzys ekonomiczny odcisnie swoje piętno zwłaszcza w sposobie myślenia o tych dwóch aspektach życia politycznego. Wydawałoby się, że tym samym należy się spodziewać zmian także w niemieckiej polityce zagranicznej, jako że pokryzysowy obraz stosunków międzynarodowych (http://www.kwasniewskialeksander.pl/attachments/FAE_POLICY_PAPER_Kryzys_a_pozycja_geopolityczna_UE.pdf) wymusi z pewnością na wielu rządach pewne modyfikacje w ich dotychczasowej strategii międzynarodowej.

Pomimo wstępnych przesłanek świadczących o możliwości zmian, m.in. rosnącego niezadowolenia społeczeństwa niemieckiego z obecności Bundeswehry w misji afgańskiej, nie należy się jednak spodziewać znaczącej metamorfozy niemieckich elit w spojrzeniu na politykę zagraniczną i dyplomację. Od zjednoczenia Niemiec ten obszar bowiem należy uznać za jeden z tych, który w największym stopniu nacechowany jest obecnością ponadpartyjnego konsensusu, co jednocześnie umożliwiało sukces dotychczasowej aktywności rządów niemieckich na arenie międzynarodowej. Obraz polityki zagranicznej po wrześniowych wyborach parlamentarnych zachowa tym samym swoje *status quo*, choć z pewnością pewne jego elementy zostaną przez nowy rząd uwypuklone.

Nowa koalicja

Zbliżające się wybory parlamentarne w Niemczech najprawdopodobniej zakończą dotychczasową współpracę CDU/CSU z SPD. Większość sondaży wyborczych wskazuje, że nowy rząd utworzą partie chadeckie (CDU/CSU) wraz z partią liberalną (FDP). Stworzony tym samym sojusz będzie miał politycznie charakter bardziej naturalny niż dotychczasowa wielka koalicja chadeków z socjaldemokratami. Rząd CDU/CSU-FDP także w dziedzinie polityki zagranicznej będzie nie tylko mniej nacechowany rywalizacją, szczególnie widoczną w ostatnich miesiącach na linii Angela Merkel – Frank-Walter Steinmeier, ale równocześnie można się spodziewać bardziej kohezyjnej polityki nowej koalicji w sprawach międzynarodowych, przede wszystkim ze względu na brak widocznych różnic programowych.

Jednym z najpoważniejszych kandydatów na stanowisko nowego ministra spraw zagranicznych w przypadku utworzenia koalicji chadeków z liberalami jest przewodniczący FDP Guido Westerwelle. Liberalowie w dotychczasowej kampanii wyborczej z wielką chęcią eksponują swoje współczesne i historyczne doświadczenie w polityce zagranicznej, zaś sam Westerwelle, zarówno przez media jak i własną partię, prezentowany jest jako potencjalny kontynuator polityki liberala Hansa-Dietricha Genschera – ministra spraw zagranicznych RFN w latach 1974-1992. Osoba Westerwellego, posła do Bundestagu od 1996 roku, gwarantuje kontynuację dotychczasowych najważniejszych kierunków w niemieckiej polityce zagranicznej, a także sprawną współpracę z kanclerz Angelą Merkel – co będzie z pewnością istotne przy realizacji niemieckiej racji stanu.

Co dalej z NATO?

Kwestie przyszłości i reformy Sojuszu Północnoatlantyckiego staną się z pewnością jednym z najważniejszych zagadnień w polityce zagranicznej RFN. Niemiecka strategia bezpieczeństwa, choć dotychczas nierozzerwalnie związana z NATO – poczynając od zjednoczenia, a na sprzeciwie wobec interwencji USA w Iraku kończąc – według władz i ekspertów niemieckich powinna obecnie

uwzględniać potrzebę niezbędnych zmian w funkcjonowaniu Sojuszu. Niemiecka armia, do 1994 roku podążająca słynną *Sonderweg* – ograniczającą spektrum działań Bundeswehry jedynie do obrony państwa przed atakiem z zewnątrz, stanowi ważny element składowy obecności RFN na arenie międzynarodowej. Nie da się jednak ukryć, iż z przyczyn społecznych i historycznych Berlin niechętnie korzysta z Bundeswehry jako karty przetargowej w międzynarodowych negocjacjach.

Upadek świata bipolarnego oraz znaczne zwiększenie wachlarza niebezpieczeństw międzynarodowych – nie obejmujących już jedynie zagrożeń militarnych – spowodowały, iż NATO stopniowo traciło w oczach polityków niemieckich znaczenie jako sojusz obronny. Tym samym kluczowym punktem reformy Sojuszu ma być proces przekształcania go w organizację polityczną, co miałyby prowadzić do zmarginalizowania jego znaczenia jako paktu czysto wojskowego. Zwolennikiem tego rozwiązania jest między innymi Guido Westerwelle, który w jednym z wywiadów stwierdził, iż NATO powinno stanowić wspólnotę wartości raczej niż sojusz wojskowy o określonych celach. Przekształcenie NATO w sojusz polityczny nie wiązałoby się jednak z poszerzeniem spektrum odpowiedzialności całej organizacji, nadal ograniczonego do fundamentu Paktu Północnoatlantyckiego, czyli artykułu V Traktatu Waszyngtońskiego. Ewentualne poszerzenie wachlarza działań, przede wszystkim o aspekty bezpieczeństwa energetycznego, wiązałoby się z możliwością pogorszenia stosunków z Rosją, do czego RFN nie chce w żadnym wypadku dopuścić. Gwarancją lepszego wykorzystania potencjału Sojuszu byłoby jego oparcie na dwóch równorzędnych filarach: amerykańskim i europejskim, gdzie ten drugi realizowany byłby przez Unię Europejską, jako organizację komplementarną wobec Sojuszu. Dlatego też Niemcy z całym przekonaniem promują wzmocnienie i usamodzielnienie Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, która umożliwiłaby państwom europejskim swoistego rodzaju kontrolowanie działań USA w NATO.

Rosyjski partner

Dzisiejszą strategię RFN wobec Rosji najlepiej i najpełniej charakteryzuje hasło „zmiany poprzez powiązanie” (*Wandel durch Verflechtung*), nawiązującego do słynnej zasady „zmiany poprzez zbliżenie” (*Wandel durch Annäherung*), ukutej przez Egona Bahra. „Zmiana poprzez powiązanie” – wprowadzona w życie przed niemiecką prezydenturą w Radzie UE w 2007 roku – opiera się na założeniu, iż celem Niemiec powinna być jak najbliższa współpraca z Rosją zarówno w dziedzinie gospodarczej, jak i politycznej. W długim okresie bowiem takie powiązania stworzą z Rosji partnera, jeśli nie zreformowanego gospodarczo i politycznie, to przynajmniej ustabilizowanego. Rząd niemiecki wychodzi bowiem z założenia, że nawet kwestie sporne lepiej rozwiązywać przy pomocy współpracy, aniżeli izolowania Moskwy. Wielkim zwolennikiem strategii „zmiany poprzez powiązanie” jest Frank-Walter Steinmeier, co bardzo często podkreślał w wywiadach prasowych i

telewizyjnych. Utworzenie nowej koalicji bez SPD w składzie nie zmieni jednak zapewne ogólnej niemieckiej strategii wobec Rosji, mimo iż partie chadeckie czasami bardzo chłodno oceniały działania polityczne Kremla. Nowa koalicja nie odejdzie od polityki multiplikowania powiązań z Rosją z bardzo prostego powodu: z jednej strony uzależnienia niemieckiej gospodarki od rosyjskich surowców energetycznych, z drugiej zaś braku zgody na ewentualne zmiany ze strony wpływowego niemieckiego lobby gospodarczego, dla którego Rosja stanowi jednego z najlepszych partnerów ekonomicznych.

Co jednak ważne niemiecki rząd zdaje sobie również sprawę, że Rosja staje się także kluczowym graczem w dziedzinie bezpieczeństwa międzynarodowego. Bez Moskwy bowiem trudno będzie rozwiązać kryzys wokół programu atomowego Iranu czy usprawnić zaplecze logistyczne dla misji NATO w Afganistanie. Ponadto, oprócz licznych głosów niemieckich polityków opowiadających się za pogłębieniem współpracy na linii NATO-Rosja, nierzadkie stają się też opinie, iż Moskwa powinna stanowić równorzędnego partnera w triadzie UE-NATO-Rosja, a nawet wstąpić do Paktu Północnoatlantyckiego – do czego namawiają tacy politycy jak Peter Struck (SPD) czy Hans-Dietrich Genscher (FDP).

Stosunki polsko-niemieckie

Stosunki polsko-niemieckie od wielu lat obciążone są wieloma kwestiami spornymi, które nadal pozostaną aktualne, nawet po zmianie koalicji rządowej w RFN. Problem Gazociągu Północnego czy sprawa bliskiej współpracy politycznej i gospodarczej między Berlinem a Moskwą wciąż będą ciążyły na polsko-niemieckich relacjach bilateralnych. Również w sprawach unijnych i natowskich utrwałą się zapewne stare spory, przy jednoczesnym pojawieniu się nowych wyzwań. RFN opowiada się za wstrzymaniem dalszego rozszerzenia zarówno NATO, jak i UE (poza zapowiedzianym już przyjęciem Chorwacji do Unii), co stoi w oczywistej sprzeczności ze stanowiskiem Polski. Ponadto już w 2011 roku rozpoczną się negocjacje dotyczące kolejnego budżetu unijnego, tym razem na lata 2014-2020. RFN, jako największy płatnik netto do budżetu UE będzie chciała ograniczyć przepływ środków do nowych państw członkowskich, co z pewnością wzbudzi sprzeciw nie tylko Warszawy, ale także pozostałych państw tzw. nowej Unii.

Nie zmienia to jednak faktu, iż potencjalne wejście FDP do koalicji rządzącej może przyczynić się do kolejnego ocieplenia wzajemnych stosunków między Polską a Niemcami. Liberalowie, jako jedyna partia startująca w wyborach, umieściła relacje z Polską w swoim programie wyborczym. FDP podkreśliła, iż wzajemne zrozumienie na linii Warszawa-Berlin jest tak samo ważne jak relacje RFN z Francją, jako że oba sojusze mogą przyczynić się w tym samym stopniu do sukcesów UE. Z drugiej jednak strony w koalicji CDU/CSU-FDP to Angela Merkel, nie

zaś Guido Westerwelle, będzie uchodziła za specjalistę od relacji polsko-niemieckich, przede wszystkim z powodu większego doświadczenia w tej materii.

Podsumowanie i wnioski

- Najbardziej prawdopodobną koalicją po wyborach parlamentarnych w RFN jest sojusz partii chadeckich (CDU/CSU) z liberalami (FDP). Nowy rząd, mimo kryzysu gospodarczego, nadal będzie jednak kontynuował dotychczasową linię polityki zagranicznej.
- Postulowana przez Niemcy próba przekształcenia NATO w sojusz polityczny, miałyby na celu stopniowe zmniejszanie roli NATO jako paktu wojskowego, mimo iż gwarancje bezpieczeństwa nadal miałyby się opierać na artykule V Traktatu Waszyngtońskiego. Propozycja Niemiec stoi tym samym w sprzeczności z oficjalnym stanowiskiem polskim, które zakłada przede wszystkim utrzymanie Paktu Północnoatlantyckiego jako organizacji militarno-obronnej.
- Kontynuowana będzie niemiecka strategia „zmiany poprzez powiązanie”, która politycznie ale przede wszystkim gospodarczo wiąże RFN z Rosją. Warto jednak zwrócić uwagę na niemieckie próby wciągnięcia Rosji w debatę dotyczącą przyszłości architektury bezpieczeństwa w Europie. Według Berlina Rosja powinna bowiem odgrywać równorzędną rolę w redefinicji polityki bezpieczeństwa na Starym Kontynencie. Rosja tym samym mogłaby – zdaniem Niemców stać się trzecim filarem, obok USA i UE, zreformowanego NATO – pojmowanego jako sojusz polityczny.
- Stosunki polsko-niemieckie, nawet w przypadku wejścia FDP do nowej koalicji rządzącej, nie ulegną znacznym zmianom i nadal pozostaną jedynie poprawne. Tym samym należy się spodziewać, iż dotychczasowe problemy obciążające relacje dwustronne wciąż zachowają swoją aktualność. Ponadto pojawiają się kolejne aspekty utrudniające stosunki bilateralne, w tym między innymi spór o unijny budżet na lata 2014-2020.

* * *

Dominik Jankowski – członek Zespołu Analiz Fundacji *Amicus Europae*, redaktor naczelny „Komentarza Międzynarodowego Pułaskiego” Fundacji im. Kazimierza Pułaskiego. Współpracuje z licznymi czasopismami m. in. z tygodnikiem „Polska Zbrojna”, dwumiesięcznikiem „Euroekspert” oraz „Nowa Europa Wschodnia” a także kwartalnikiem „Nowe Sprawy Polityczne”. Absolwent Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie oraz Akademii Dyplomatycznej w Wiedniu. Specjalizuje się w problematyce polityki zagranicznej UE oraz geopolityki światowej.

Tezy przedstawiane w serii „POLICY PAPERS” Fundacji Amicus Europae odzwierciedlają wyłącznie poglądy ich autorów.

Nadrzędną misją Fundacji **AMICUS EUROPÆ** jest popieranie integracji europejskiej, a także wspieranie procesów dialogu i pojednania, mających na celu rozwiązanie politycznych i regionalnych konfliktów w Europie.

Do najważniejszych celów Fundacji należą:

- Wspieranie wysiłków na rzecz budowy społeczeństwa obywatelskiego, państwa prawa i umocnienia wartości demokratycznych;
- Propagowanie dorobku politycznego i konstytucyjnego Rzeczypospolitej Polskiej;
- Propagowanie idei wspólnej Europy i upowszechnianie wiedzy o Unii Europejskiej;
- Rozwój Nowej Polityki Sąsiedztwa Unii Europejskiej, ze szczególnym uwzględnieniem Ukrainy i Białorusi;
- Wsparcie dla krajów aspirujących do członkostwa w organizacjach europejskich i euroatlantyckich;
- Promowanie współpracy ze Stanami Zjednoczonymi Ameryki, szczególnie w dziedzinie bezpieczeństwa międzynarodowego i rozwoju gospodarki światowej;
- Integracja mniejszości narodowych i religijnych w społeczności lokalne;
- Propagowanie wiedzy na temat wielonarodowej i kulturowej różnorodności oraz historii naszego kraju i regionu;
- Popularyzowanie idei olimpijskiej i sportu.

FUNDACJA AMICUS EUROPÆ

**Al. Przyjaciół 8/5, 00-565 Warszawa,
TEL. +48 22 622 66 33, FAX +48 22 629 48 16
www.kwasniewskialeksander.pl
e-mail: fundacja@fae.pl**