

Europejska agenda czwartego rządu Angeli Merkel

Arkadiusz Stempin, *Wyższa Szkoła Europejska
im. Ks. Józefa Tischnera w Krakowie*

ORCID ID: 0000-0003-0185-0587

Streszczenie

Artykuł analizuje stanowisko rządu kanclerz Angeli Merkel wobec dalekosiężnych planów przebudowy UE formułowanych przez francuskiego prezydenta w trzech kluczowych obszarach: unii gospodarczej i walutowej, kwestii uchodźczej i polityki bezpieczeństwa oraz w kwestii polityki wobec dwóch pozaunijnych graczy na kontynencie: Rosji i Turcji. Artykuł stara się udowodnić, że niemiecka szef rządu, preferująca jedność UE nad jej pogłębioną integrację, będzie szukała kompromisu z Emmanuelem Macronem, uwzględniając odmienne od francuskiego stanowiska innych państw unijnych i dążyła do zahamowania fali uchodźczej z Afryki na drodze porozumień z krajami afrykańskimi. Wobec autokraty tureckiego, unikając prowokacji, A.Merkel będzie się starać wypracować pragmatyczne relacje. Także wobec Rosji, pomimo, że ta stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa UE, za wymóg chwili uzna zawiązanie sieci ożywionych relacji.

Słowa kluczowe: Niemcy, Francja, UE, Rosja, Turcja, Angela Merkel, Emmanuel Macron, Władimir Putin, Recep Tayyip Erdoğan, umowa koalicyjna 2018, polityka zagraniczna Niemiec

The European agenda of Angela Merkel's fourth government

Abstract

The article analyses the Angela Merkel government's attitude towards far-reaching plans to rebuild the EU of the French president in three key areas: EU architecture, refugee issue and security policy and towards two non-EU players on the continent: Russia and Turkey. The article is trying to prove that the head of the German government, preferring the unity of the EU rather than integration, will looking for compromise with Macron, taking into account different from the French one positions of other EU countries, and will try to stop the wave of the refugees from Africa through agreements with African countries. Regarding the Turkish autocrat, to avoid provocation, A.Merkel will attempt pragmatic relations. Also regarding Russia, even though it poses a threat to the security of the EU, she will consider (as the requirement of the moment) to establish a network of lively relations with the Putin state.

Keywords: Germany, France, EU, Russia, Republic of Turkey, Angela Merkel, Emmanuel Marcon, Władimir Putin, Recep Tayyip Erdoğan, coalition agreement 2018, Germany's foreign policy

Założenia metodologiczne

Po sformowaniu w marcu 2018 roku swojego czwartego gabinetu kanclerz Angela Merkel zapętniła wakuum, jakie w Unii Europejskiej (UE) powstało jeszcze na długo przed wyborami do Bundestagu we wrześniu 2017 roku, a które zdyskontował dla siebie wybrany w maju 2017 roku na prezydenta Francji Emmanuel Macron. Ten, krótko po swojej elekcji, w patetycznych słowach ogłosił dalekosiężny plan przebudowy UE (Macron 2017). Artykuł analizuje niemiecką odpowiedź. Dlaczego została sformułowana w ten a nie inny sposób? Co ją zdeterminowało? Te kwestie stanowią oś pytania badawczego. Stanowisko rządu niemieckiej kanclerz nie zostało jak w przypadku orędzia prezydenta Macrona sformułowane w jednym wystąpieniu, ale ujawniło się w licznych *statements*, tworząc koherentną całość, określoną w niniejszym artykule jako „europejską agendę” obecnego rządu Angeli Merkel.

Priorytetowe znaczenie zagadnień unijnych w ramach całościowej polityki zagranicznej kanclerz Merkel zostaje wyprowadzone najpierw z dotychczasowej jej praktyki politycznej (2005-2017), będącej kontynuacją niemieckiej polityki zagranicznej w okresie po zjednoczeniu kraju (1990). Omówione zostają przy tym dwie płaszczyzny: strukturalna, pod którą kryją się temporalne uwarunkowania międzynarodowe, i wewnątrzniemieckie, w szczególności koncepcja *Zivilmacht*, oraz płaszczyzna behawioralna, zogniskowana na politycznym habitusie Angeli Merkel. Drugim momentem konstytutywnym dla agendy unijnej czwartego jej rządu uczyniono traktat koalicyjny, na którego treść, szczególnie w obszarze polityki międzynarodowej, urzędująca w tym czasie komisarycznie kanclerz Merkel wywarła znaczny wpływ. Dość ogólnie, ale normatywnie, traktat konturuje zagraniczną agendę rządu. W trzeciej części analizie poddane zostało stanowisko niemieckiej szefowej rządu wobec dalekosiężnych planów przebudowy UE, francuskiego prezydenta Emmanuela Macrona, w dwóch kluczowych obszarach: strukturalnych reform UE i kwestii uchodźczej. W uzupełnieniu zarysowano perspektywę relacji rządu w Berlinie wobec dwóch kluczowych graczy, wprowadzicie spoza UE, ale rodem z kontynentu europejskiego: Rosji i Turcji. Na koniec, poprzez przedstawienie kilku paradygmatów, syntetyzowano agendę obecnego rządu Angeli Merkel.

Artykuł operuje definicją polityki zagranicznej państwa, rozumianą jako efekt „oddziaływania jego potęgi, ideologii, osobowości i ambicji przywódców oraz kontroli sprawowanej nad społeczeństwem” (Czaputowicz 2013: s. 10). Międzynarodowa rola państwa sprowadzałyby się, odpowiednio, do „oddziaływania na pozostałych graczy, zdeterminowanych czynnikami wewnętrznymi i międzynarodowymi, wynikającymi z logiki zewnętrznego porządku międzynarodowego” (Pietraś 1998: s. 25). Zastosowane z kolei w artykule spojrzenie behawioralne implikuje przyznanie strategicznej roli w kreowaniu polityki zagranicznej państwa szczytłym grupom kierowniczym, złożonym najczęściej z politycznego lidera i jego najbliższego otoczenia (Zięba 2004: s. 177). W tym przypadku skupionego wokół kanclerz Angeli Merkel, która niezależnie od znacznych konstytucyjnych uprawnień, jeszcze bardziej niż jej bezpośredni poprzednicy, Helmut Kohl i Gerhard Schröder, skupiła w swoich rękach management agendy europejskiej, przejmując ją od ministrów spraw zagranicznych w swoich kolejnych gabinetach (Höcherl, Rippert 2013: s. 3).

Przyjmując za paradygmat naukowy, wiążący politykę zagraniczną Niemiec, koncepcję *Zivilmacht* – w ujęciu konstruktywistycznym – jak i *habitus* strategicznego aktora politycznego w zakresie polityki zagranicznej w obrębie niemieckiego systemu ustrojowego, kanclerz Angelę Merkel, artykuł stara się udowodnić, że szefowa obecnego rządu w Berlinie, preferująca jedność Wspólnoty nad jej pogłębioną integrację, na konkretnym teatrze działań będzie:

- 1) szukała kompromisu z prezydentem Emmanuelem Macronem, uwzględniając odmienne od francuskiego stanowiska innych państw unijnych,
- 2) razem z francuskim prezydentem dążyła do zahamowania migracji z Afryki przez zlikwidowanie szlaku śródziemnomorskiego na drodze porozumień z krajami afrykańskimi,
- 3) unikając eskalowania napięcia, starała się o pragmatyczne relacje z Ankarą, a za wymóg chwili uzna kontynuowanie stosunków z Rosją Władimira Putina, pomimo, że stanowi ona zagrożenie dla bezpieczeństwa UE

Koncepcja i praktyka polityczna międzynarodowej roli Niemiec po zjednoczeniu i w okresie kanclerstwa Angeli Merkel (2005-2017)

Kanclerz Helmut Kohl (1982-1998), który pokojowo sfinansował epokowe zjednoczenie dwóch krajów niemieckich, po 1990 roku jako pierwszy kanclerz zjednoczonych Niemiec w zakresie polityki zagranicznej utrzymał w mocy koncepcję, obowiązującą w okresie istnienia RFN (Republiki Bońskiej). Zamykała się ona w pojęciach *Zivilmacht* (Harnisch, Maull 2001), (ang. *civilian power* Duchene 1972: s. 32), *europäische Regionalmacht*, *Handelsmacht* (Staack 2000). Najbardziej pojemne z tych pojęć *Zivilmacht* konotowało trwałe zakotwiczenie RFN w rodzinie zachodnich europejskich demokracji, nakierowanie na gospodarczo-ekonomiczny rozwój kraju poprzez tworzenie globalnych powiązań gospodarczych, powściągliwość w uśmierzaniu konfliktów międzynarodowych, szczególnie, jeśli w grę wchodziła operacja militarna oraz promowanie praw człowieka. Integracja, współpraca międzynarodowa i dialog wyznaczały azymut niemieckiej dyplomacji. Kanclerz Kohl przejął po poprzednikach dziedzictwo *Zivilmacht*, implantował je w ostatniej dekadzie istnienia Republiki Bońskiej i uczynił obowiązującym w pierwszej dekadzie po zjednoczeniu kraju (w Republice Berlińskiej) (Fröhlich 2001: s. 187). Powściągliwość w aktywności międzynarodowej Niemiec przybrała wtedy skrajną formę tzw. doktryny Kohla. Odwołując się do bolesnej przeszłości Niemiec, zakładała ona, że w krajach, w których w latach istnienia III Rzeszy Hitlera stacjonował Wehrmacht, żołnierze Bundeswehry nie mogą być wysyłani na misje wojskowe.

W najbardziej spektakularny sposób dotychczasowa koncepcja polityki zagranicznej po 1990 roku znalazła swój wyraz w partycypowaniu Niemiec w procesie pogłębienia integracji europejskiej na drodze rezygnacji z marki niemieckiej (DM), przyjęciu waluty euro oraz w forsowaniu rozszerzenia UE o kraje Europy Środkowo-Wschodniej. Linia pacyfistyczna, z kolei, w nieuczestniczeniu w operacji militarnej nad Zatoką Perską (1991). Sam kanclerz Helmut Kohl zapewniał: "We are finding our national identity through

our successful experience with European integration" (Hedetoft 1998: s. 5). Mimo to, nie brakowało głosów wątpiących, czy nowa Republika Berlińska po porzuceniu dotychczasowej aksjologii politycznej nie oprze swojej polityki zagranicznej na wąskich narodowych interesach, dążąc do uzyskania hegemonii, odchodząc od integracji europejskiej, a nawet sięgając po broń nuklearną (Jeffery, Paterson 2001). Takie obawy okazały się nieuzasadnione. Zarówno w politycznych elitach, jak i w społeczeństwie koncepcja *Zivilmacht* była silnie zakorzeniona oraz odpowiadała na tożsamościowe zapotrzebowanie elit i wyborców.

Napięcia międzynarodowe przełomu wieków wymusiły jednak na ostatnim rządzie Kohla (1994-98) oraz na prawie dwu-kadencyjnych rządach Gerharda Schrödera i jego ministra spraw zagranicznych Joschki Fischera (1998-2005) przełamanie auto-ograniczeń, poprzez wystanie na misję wojsk Bundeswehry, wyposażonych w mandat natowski/oengetowski. Najpierw w ramach operacji ochrony przestrzeni powietrznej niemieckie bombowce *Tornado* trafiły do ogarniętej wojną domową Bośni (1995), potem do Kosowa (1999), a oddziały Bundeswehry partycypowały w misjach stabilizacyjnych na Bałkanach (IFOR, SFOR) i w Afganistanie (2001). Doktryna Kohla ustąpiła doktrynie Fischera, zezwalającej na interwencję w tych rejonach świata, gdzie zachodziła groźba wybuchu wojny na tle etnicznym (Simms 2003). Postępując się perspektywą konstruktywistyczną, zmianę niemieckiej roli *Zivilmacht* w obszarze polityki zagranicznej, jaka zaszła po 1990 roku pod wpływem oczekiwań w samych Niemczech i w otoczeniu międzynarodowym, badacze zamknęli w pojęciu *modifizierte Kontinuität* (Harnisch 2000: s. 20).

Odzwierciedleniem nowej międzynarodowej roli Niemiec było zorganizowanie w Bonn decyzyjnej konferencji poświęconej stabilizacji Afganistanu po pokonaniu tamtejszych Talibów (2001). Ale redefinicja polityki zagranicznej nie przebiegała bynajmniej linearnie. Kanclerz Gerhard Schröder nie przystąpił do flagowego przedsięwzięcia USA – militarnej operacji w Iraku (2003). Wywołany tym dysonans z Białym Domem skutkował zarówno storpedowaniem aspiracji Niemiec do uzyskania statusu stałego członka Rady Bezpieczeństwa, jak i zawężeniem głównej aktywności Niemiec do obszaru europejskiego. Co wynikało jednocześnie z wyjątkowej kakofonii w UE, wywołanej ratyfikacją europejskiej konstytucji, która w końcu przybrała eufemistyczną i zastępczą formę Traktatu z Lizbony.

W tych pracach uczestniczyła już nowa kanclerz Angela Merkel, na której politykę zagraniczną w równym stopniu wpływ wywierała koncepcja *Zivilmacht*, jak i kolejne kryzysy wstrząsające UE. Od przyjęcia Traktatu Lizbońskiego, który gwarantował Niemcom najwięcej podwójnych głosów w Radzie UE, rośnie znaczenie Niemiec (Cziomer 2010: s. 207). W efekcie publiczny dyskurs wypełnił się obawami przed ich hegemonialnymi ambicjami. Obawy rozciągały się w szerokim spektrum, od włoskich fobii przed powstaniem IV Rzeszy (Feltri, Sangiuliano 2015), po konstatację brytyjskiego socjologa Anthony'ego Giddensa, który ostrzegał, że Niemcy pokojowymi środkami sięgną po dominację, czego nie osiągnęły militarnymi podbojami w XX wieku (Giddens 2014: s. 9).

Jednakże szczególna aktywność Niemiec i jej kanclerz w okresie kryzysu finansowego euro 2008-13 (Cziomer 2013; Stempin 2014) pozwoliła jej przyjąć rolę „uczciwego

maklera" (*honest broker*), wręcz modelową dla zorientowanej na mediację *Zivilmacht* (Hyde-Price 2007). To skoncentrowanie się na agendzie europejskiej (unijnej) szło jednak w parze z dużą aktywnością Niemiec w skali światowej. Papierkiem lakmusowym tego procesu była nowa ranga, jaką uzyskała doroczna konferencja bezpieczeństwa w Monachium, a po 2008 roku niemiecko-amerykańskie relacje konturowane prezydenturą Baraka Obamy i jego współpracą z kanclerz Merkel (Kiwierska 2017). Mimo to Niemcy, chowając się za parawan *Zivilmacht*, wyizolowały się w łonie NATO, rezygnując z uczestnictwa w interwencji zbrojnej w Libii, wymierzonej w dyktatora Muamara Kadhafiego. W efekcie usytuowały się one po tej samej stronie, co Chiny i Rosja (2011).

W konsekwencji kolejnych unijnych kryzysów: waluty euro, który podzielił unijne kraje wierzycieli i dłużników z obszaru basenu Morza Śródziemnego (od 2008), strefy euro (2010-2015), rosyjsko-ukraińskiego (od 2014) i wreszcie uchodźczego (od 2015) Niemcy ugruntowały swoją pozycję regionalnego mocarstwa europejskiego. Przesądzający wpływ na to wywarła gospodarcza dominacja Niemiec w UE, wyrażająca się wyższym o jedną trzecią od drugiego w Unii, francuskiego, PKB. Na skutek popadnięcia Francji w gospodarczą stagnację, to na Niemczech spoczywał management ujarzmania europejskich kryzysów.

Wprawdzie Niemcy utrzymują rozgałęzioną sieć kontaktów gospodarczych i praktykują globalnie *soft-power*, to jednak bez broni atomowej i stałego członkostwa w Radzie Bezpieczeństwa, z relatywnie niewysokimi wydatkami na cele militarne, w wysokości 43 mld dolarów (Statysta 2017), nie osiągnęły pozycji światowego mocarstwa (*Weltmacht*). Najtrafniej ich status wyraża pojęcie *Mittelmacht*, *Macht in der Mitte* (*Europas*). Konotuje ono przejęcie przez Niemcy odpowiedzialności za losy UE i jej integrację, zarówno ze względu na położenie w samym sercu Europy, jak i posiadanie rangi mocarstwa regionalnego (Münckler 2015; Schöllgen 2000), cywilnego (*Zivilmacht*), handlowego (*Handelsmacht*), bycie motorem integracji europejskiej i pośrednikiem między Wschodem a Zachodem (Hacke 2004). Stabilizacyjna rola Niemiec jako „sprawiedliwego maklera” w UE kontrowana jest jednak ich dominacją ekonomiczną, naruszającą równowagę unijną, skoro nadwyżka w bilansie handlowym Niemiec jest wyższa od nadwyżki całej strefy euro (Statistisches Jahrbuch 2017). Co w przyszłości grozi jeszcze większymi konfliktami z partnerami (Kundnani 2015).

Stąd okrzyknięcie kanclerz Merkel po referendum brytyjskim na temat Brexitu i elekcji eurosceptycznego Donalda Trumpa „liderem wolnego świata” (Hundal 2017) było zdecydowanie przedwczesne i nie odpowiadało politycznym realiom. Owszem, w porównaniu do światowych autokratów: Putina, Erdoğan, Xi Jinpinga, czy silnie protekcyjnego Trumpa, oręduje Merkel niezachwianie za liberalną demokracją. Jednak przeciwko jej statusowi rzeczono lidera świadczyły nie tylko ciągnące się przez pół roku od wyborów parlamentarnych w Berlinie rozmowy koalicyjne i trudności w sformułowaniu rządu, ale także ostabiona obecnie pozycja kanclerz w łonie koalicyjnego gabinetu, w którym tylko pięć resortów objęła jej macierzysta CDU, a ona sama pół roku później swój polityczny byt musiała ratować oddaniem szefostwa w partii i zapowiedzią ustąpienia z urzędu kanclerza w 2021 roku. Przeciwno mocarstwowości Niemiec, jak zaświadcza sondaż Fundacji

Körbera, wypowiada się 52 procent wyborców, niechętnych jednocześnie większym wydatkom na zbrojenia (Körber-Stiftung 2017), a zatem zawężających pole manewru kanclerz w polityce zagranicznej. Silniejszej pozycji Niemiec i Merkel nie życzą sobie też niektórzy członkowie UE, jak choćby Polska czy Grecja. Bo „największym ograniczeniem Niemiec jest ich uzależnienie od konstelacji międzynarodowej”, pointował nie bez racji rok temu *The Economist* (2017). A sama Merkel preferując ostrożną taktykę, a nawet polityczne kunktatorstwo, pozbawia się aspiracji właściwych światowemu przywódcy.

„Nawet jeśli coś wiemy, to wiemy za mało, by podjąć właściwą decyzję”, brzmi główne założenie politycznej filozofii Karla Poppera. Dlatego polityk nie powinien ulegać ani „irracjonalnym uczuciom i namiętnościom”, ani też wielkim wizjom i wcielać się w egzekutora historii, sugerował twórca krytycznego racjonalizmu (Popper 2000: s. 18). Lepiej jeśli posuwa się małymi kroczkami. Taką ostrożną interwencją można w dłuższym okresie dokonywać przełomowych zmian. A jeśli drobny krok okaże się błędem, można się z niego łatwo wycofać. Przy frontalnym posunięciu pomyłka kosztowałaby więcej i zostawiła za sobą zgłiszcza. Filozofię Poppera kanclerz Merkel uczyniła osią swojej strategii (Boysen 2005: s. 35-77; Schumacher 2006: s. 92-117; Stempin 2014: s. 50-73). Tylko trzy razy odstępiała od tej zasady. I za każdym razem jej dalekosiężne, a zarazem szybko podjęte posunięcie obróciło się na jej niekorzyść, okazując się politycznym błędem.

Za pierwszym razem zapowiedziała stopniowe zamykanie elektrowni jądrowych w Niemczech, gdy w marcu 2011 tsunami wywołało katastrofę w Fukushima. Podjęła decyzję, kierując się bynajmniej nie światopoglądem, tylko rachubą polityczną, nakierowaną na zwycięstwo w wyborach do Landtagu w bastionie Partii Zielonych, Badenii Wirtembergii, skoro katastrofa nuklearna w Japonii poraziła wręcz niemieckie społeczeństwo. W konsekwencji Niemcy abdykowały jako światowy wzór pokojowego mocarstwa atomowego (Cziomer 2014; s. 51; Stempin 2014: s. 139). Drugi raz postąpiła zbyt pochopnie, gdy złażła niemieckiego papieża Benedykta XVI za zdjęcie ekskomuniki z antysemitckiego biskupa Richarda Williamsona z Bractwa Piusa X (Stempin 2011: s. 84). I trzeci raz zadziałała popędliwie w sierpniu 2015 roku, kiedy otworzyła granicę Niemiec przed maszerującymi z Budapesztu autostradą uchodźcami (The Night Germany Lost Control 2016). Czy utworzenie w Berlinie jej czwartego rządu zwiastuje, że da się namówić ambitnemu 40-letniemu Emmanuelowi Macronowi na pośpieszne przemodelowanie Unii Europejskiej (UE) tak dalece, jak to francuski prezydent zapowiedział we wrześniu 2017 roku nieprzypadkowo na Sorbonie? W duchu „Europe qui protège” (Macron 2017).

Traktat koalicyjny 2018

Priorytetowe znaczenie agendy europejskiej dla Merkel pozostaje z jednej strony wpisane w koncepcję *Zivilmacht*, z drugiej jest bezpośrednią funkcją jej *Realpolitik*, a dokładnie okoliczności zewnętrznych: w tym Brexitu i elekcji Donalda Trumpa. „Czasy, w których mogliśmy zawrzeć innym, minęły. I dlatego mogę powiedzieć: My, Europejczycy musimy nasz los uchwycić we własne ręce” (Spiegel-Online 2017). O ile miejsce tego wezwania, na miot piwny podczas kampanii wyborczej 2017 roku w Bawarii, mógłby sugerować ulotność

konstatacji, to nie tyle jej multiplikacja przez światowe media, ile wprowadzenie jej treści do traktatu koalicyjnego, okazuje się przesądzające o jej relewantności.

W zawartym w marcu 2018 roku traktacie koalicyjnym między trzema stronami, dwoma chadeckimi partiami, ogólnoniemiecką CDU i bawarską CSU, oraz socjaldemokratyczną SPD, to nie ciężkogatunkowe zdanie: „Dla Niemiec silna i zjednoczona Europa jest najlepszym gwarantem dobrej przyszłości w pokoju, wolności i dobrobycie”, ani nawet występujące w tytule słowo *Europa*, ale pojawienie się go na kartach traktatu 298 razy – absolutny precedens w przypadku programów rządowych – egzemplifikuje relewantność UE dla Niemiec. A kluczowe zdanie traktatu koalicyjnego brzmi: „Chcemy pozostać transatlantycy, ale stać się bardziej europejscy” (Koalitionsvertrag 2018: s. 146). Wyrazem większej europejskości Niemiec jest także zawarta w traktacie deklaracja zwiększonego finansowego wkładu do unijnego budżetu. Bo skoro po Brexicie z UE wycofuje się płatnik netto, Niemcy deklarują wypełnienie powstałej luki. Bez stawiania warunków. Co może wprawdzie skłonić zadłużone kraje unijne do częściowego przerwania swoich obciążeń na Niemcy. Tu jednak, pomimo płacenia wysokich składek w stosunku do innych członków UE, Niemcy nie krytykują tej asymetrii. Już choćby dlatego, że wysokość niemieckiej składki ma swoje uzasadnienie przy uwzględnieniu niemieckiego PKB.

Tak silna koncentracja na agendzie europejskiej, z wypukleniem Francji, a raczej tandemu niemiecko-francuskiego w traktacie koalicyjnym, może stać się w nieodległej przyszłości w jednym przypadku bezowocna, zarazem problematyczna. Jeśli nie dołączy do niej pozostałe kraje unijne.

Reformy strukturalne UE

Podpisując umowę koalicyjną i nadając kluczową rangę problematyce unijnej na agendzie polityki zagranicznej, kanclerz Merkel szczególnie wzięła pod uwagę okoliczność, iż w Paryżu wola ożywienia relacji z Berlinem jest największa od momentu, gdy w maju 2012 roku z Pałacu Elizejskiego wyprowadził się Nicolas Sarkozy. Prezydent Emmanuel Macron naciskał na Berlin, spiesząc się, by z przebudową Unii zdążyć przed wyborami do Parlamentu Europejskiego w maju 2019 roku. Jeszcze podczas swojej kampanii wyborczej zjawiał się często w Berlinie. Po prezydenckiej elekcji w maju 2017 roku swoją aktywność dostosowywał do politycznego kalendarza w niemieckiej stolicy. Swoje programowe przemówienie na Sorbonie wygłosił dwa dni po wyborach w Niemczech. Z pewnością jednak nie liczył się z tym, że od wyborów parlamentarnych w Niemczech aż do chwili utworzenia tam rządu, czyli od września 2017 do marca 2018 roku, zabraknie mu politycznego partnera. Ale już wtedy, nim Merkel przebrnęła przez (nieznane wprawdzie integracyjno-konsensualnej kulturze politycznej Niemiec) klify długotrwałego wyłaniania rządów i sformułowała swój czwarty gabinet, sprawując przez cały czas komisaryczny zarząd nad państwem, na dalekosiężne propozycje z Sorbony – zacieśniania współpracy między 19 krajami strefy euro na drodze powołania wspólnego ministra finansów i utworzenia odrębnego budżetu dla euro landu rzędu 428 mld euro, który byłby uchwalony przez parlament euro strefy – odpowiadała wymijająco.

Propozycja Emmanuela Macrona celuje w zlikwidowanie asymetrii między wspólną odpowiedzialnością Europejskiej Unii Gospodarczo-Walutowej w zakresie polityki pieniężnej a polityką fiskalną każdego jej członka z osobna, gdyż dotychczasowy mechanizm regulujący, oparty o pakt fiskalny oraz stabilności i wzrostu, okazał się nieskuteczny. Tak jak nieskuteczny okazał się tzw. parasol ochronny (*European Stability Mechanism*, ESM), poprzez który kraje członkowskie miały finansować długofalowe reformy strukturalne. Powołanie europejskiego ministra finansów miałoby według prezydenta Macrona zintegrować narodowe polityki pieniężne i fiskalne oraz wyposażyć europejskiego ministra (strefy euro) w prawo do interwencji w polityki narodowe przy naruszeniu reguł.

Nim nadeszła najbardziej pełna odpowiedź kanclerz, jej otoczenie zdystansowało się od propozycji francuskiego prezydenta, mogących wywołać de facto podział UE na silne jądro (strefę euro) i grupę państw drugiej kategorii. W Berlinie spekulowano nawet, że wizja Macrona ma spore szanse umrzeć śmiercią naturalną. A to z dwóch powodów. Proponowane reformy wymagałyby zmian traktatowych. A przed tym broni się większość członków UE. Sama Merkel od początku opierała się rewizji traktatów, gdyż implikują one konieczność przeprowadzenia referendum w krajach członkowskich. A referenda mogą sprowokować populistów do wzniesienia nastrojów antyunijnych. Merkel później uelastyczniła stanowisko, deklarując gotowość do rozmów na temat zmian traktatowych, o ile propozycje okażą się optymalne.

Ale pomysł z Paryża nie budzi u kanclerz Merkel entuzjazmu z głębszych powodów. Stanowi bowiem przeciwieństwo restrykcyjnej polityki budżetowej, w ramach której granicy deficytu budżetowego i kwoty zadłużenia oraz niewypuszczenia euro-obligacji strzegł jej długoletni minister finansów Wolfgang Schäuble, jedyny jeszcze polityk w Berlinie, który osobiście pamięta jak podpisano Traktat w Maastricht - będący zarazem drugim centrum władzy w CDU. Po odsunięciu go od tego urzędu na drodze awansu na stanowisko przewodniczącego Bundestagu, Merkel zwiększyła swoją elastyczność i operacyjność. Co uwidoczniło się - po przywróceniu przez Macrona osi Berlin-Paryż sity unijnego motoru - w braku otwartego sprzeciwu Niemiec wobec francuskiej propozycji. Merkel i jej otoczenie zdają sobie wszak sprawę, że dogmatyczne trwanie na rygorystycznych pozycjach zaciskania pasa, nie wystarczy do zmniejszenia bezrobocia wśród najmłodszej grupy wiekowej w UE i może pchnąć bezrobotną młodzież w ręce populistów. Czego bardziej obawia się Macron niż Merkel. Przy czym nawet Schäuble i Merkel są tylko eksponentami głębszej struktury obecnej w niemieckiej polityce, opartej na zasadach kontroli i odpowiedzialności, (*Überwachung und Eigenverantwortung* - Busch, Matthes 2015), zgodnej z koncepcją *Zivilmacht* (*Handelsmacht*) i podstawowymi jej imponderabiliami: rozwojem gospodarczym (*wirtschaftliche Entwicklung*) i optymalizacją handlu zagranicznego (*Wohlfahrtsmaximierung*). Restrykcyjna polityka budżetowa zawiera także odwołania historyczne. Ma chronić przed powtórką z lat 1930., kiedy upiór inflacji w Republice Weimarskiej okazał się przesądającym elementem, który doprowadził Hitlera do władzy.

Widząc powściągliwość w Berlinie, Komisja Europejska (KE) jako pierwsza zareagowała na propozycję Macrona. „Przyszłość Europy musimy wziąć we własne ręce” i zbud-

wać „bardziej zjednoczoną, bardziej skuteczną i bardziej demokratyczną” unię walutową, zaproponował przewodniczący KE Jean-Claude Juncker (President Jean-Claude Juncker 2017). Także na wypadek, by być przygotowanym na ewentualną powtórkę kryzysu z lat 2008/9. W planie Junckera strefa euro stanowi ofertę dla wszystkich krajów unijnych. Dlatego KE zmodyfikowała plan Macrona. Urząd ministra finansów rozciągnęła na całą UE, nie tylko na strefę euro. I odrzuciła odrębny budżet dla krajów strefy euro, aprobując zwiększenie finansowego wsparcia zarówno dla niej, jak i dla wszystkich krajów unijnych. Proponując, by parasol ratunkowy (ESM), który powstał na fali kryzysu waluty euro w 2012 roku, utworzony wprawdzie przez kraje euro-strefy, ale niezależny od instytucji unijnych, uczynić dostępnym dla wszystkich członków Wspólnoty. Prawnie nowy fundusz zostałby wpisany do traktatu unijnego z Lizbony na podstawie artykułu 352. W tym przypadku Rada Ministrów na propozycję KE i przy akceptacji PE mogłaby uchwalić nową ustawę. Bez otwierania puszkę Pandory w postaci rewizji traktatowych. Koncepcja Brukseli w przeciwieństwie do planu Macrona stawia więc nie na ekskluzywność euro-strefy, tylko na integrację całej UE. I na reformę całej wspólnoty, a nie pogłębienie integracji strefy euro, by, jak to przyświeca Macronowi, przynajmniej unijne jądro było uodpornione na ewentualny przyszły kryzys, jak ten z 2008/9 roku.

Reakcja Berlina na propozycje przekształcenia ESM w rozbudowany fundusz zarządzający kredytami dla krajów gotowych wdrażać u siebie reformy, okazała się mniej zdystansowana. Owszem, rząd niemiecki z pewnym sceptycyzmem przygląda się ewentualnemu przejściu funduszu ESM z rąk krajów członkowskich do rąk brukselskich. Więcej władzy dla Brukseli, KE i Parlamentu Europejskiego (PE), kosztem stolic narodowych, nie odpowiada jednak niemieckim życzeniom. Defensywna postawa Niemiec przebiegała z wypowiedzi szefa frakcji chadeckiej w PE, Manfreda Webera, który jeszcze w trakcie rozmów koalicyjnych nad utworzeniem rządu w Berlinie przestrzegał przed „rozwodnieniem kryteriów Traktatu z Maastricht” (Weber 2017). Co oznaczało stanowcze „nie” Berlina dla uwspólnotwienia długów lub uzyskiwania przez całą UE żyrowanych kredytów przez kraje członkowskie. O czym przypomina też umowa koalicyjna (Koalitionsvertrag 2018: s. 9). Ostatecznie znaleziony kompromis polega na rezygnacji przez Macrona z odrębnego budżetu dla strefy euro – Merkel godzi się jedynie na niewielki, rzędu 20-30 mld euro, budżet inwestycyjny dla euro-landu – oraz na zaakceptowaniu przez Niemcy przekształcenia ESM w europejski fundusz walutowy, poddanie go parlamentarnej kontroli i zakotwiczenie w unijnym prawie. Co oznaczałoby rezygnację z otwierania nowych źródeł finansowania, tylko sięgnięcie po istniejący już kapitał i zużytkowanie ESM w inny od przewidywanego pierwotnie sposobu, skoro nowy kryzys finansowy UE na razie nie grozi. Jeśli jednak ESM nie opiera się na unijnym prawie, tylko na międzynarodowej umowie, którą każde państwo-sygnatariusz może wypowiedzieć, to Macron i Juncker (KE) optują za rzeczonym zakotwiczeniem europejskiego funduszu walutowego w unijnym prawie. Tak by wystąpienie z funduszu musiało się równać opuszczeniu UE. Rządząca w Berlinie CDU, z drugim centrum władzy, Wolfgangiem Schäuble, jest przeciwko. Zakotwiczenie ESM w prawie unijnym spowoduje utratę przez Niemcy kontroli nad ESM. W unijnym prawie obowiązuje bowiem zasada kwalifikowanej większości, podczas gdy w umowie ESM

niemiecki minister finansów posiada w radzie dyrektorów prawo weta. Zresztą Schäuble wyposażyłby nowy europejski fundusz walutowy w dwa dodatkowe uprawnienia: Prawo kontroli nad budżetami państw unijnych, co obecnie należy do kompetencji KE, i prawo do monitorowania kredytów udzielonych krajom-kredytobiorcom. Koncyliacyjna Merkel sytuuje się między Schäuble a Macronem, choć raczej bliżej francuskiego prezydenta.

Podczas gdy jednak Brukseli przyświeca wizja wejścia w przyszłości, bliższej lub dalszej, pozostałych krajów UE do strefy euro, stanowisko Berlina wobec otwarcia euro-landu dla wszystkich członków nie zmieniło się. A zakłada ono, że kraje takie jak Bułgaria czy Rumunia wygenerowałyby ten sam problem, jaki w tej chwili uosabia Grecja. Silne euro zmniejszyłoby ich aktualne zadłużenie. Ale tanie kredyty wywindowałyby w sektorze publicznym wzrost płac i podniesienie emerytur. Co z kolei przegrzałoby rynek inwestycji i nieruchomości. A na końcu łańcucha zmusiłoby Europę północną do ratowania tych krajów, narażając ją na groźbę fali migracyjnej z Bałkanów.

Rząd Merkel popiera ponadto ideę unii bankowej i zrównanie w krajach unijnych podatku od przedsiębiorstw. To samo dotyczy projektu opodatkowania wielkich koncernów działających w przestrzeni digitalnej, takich jak: Google, Apple i Facebook. Tak by obywatele UE, którzy w maju 2019 roku wezmą udział w głosowaniu do PE, mieli poczucie, że Wspólnota troszczy się o nich. W umowie koalicyjnej rząd Merkel amorficznie wychodzi naprzeciw propozycji Macrona, przywołując sprawdzonego „ducha innowacyjności” jako motoru napędowego UE, i oferując „odnowę Traktatu Elizejskiego z 1963 roku” (Koalitionsvertrag 2018: s. 9), kamienia węgielnego dla niemiecko-francuskiej przyjaźni i politycznego partnerstwa. Ale w *Realpolitik* jest to gest o wyłącznie symbolicznym znaczeniu. Już bardziej realną wartość będzie posiadała współpraca z Francją nad sztuczną inteligencją w centrum badań w Saarbrücken (Koalitionsvertrag 2018: s. 35).

Polityczny Berlin doskonale zdaje sobie sprawę z tego, że po drugiej stronie Renu rękę wyciąga rzeczywisty, chętny do współpracy partner. Co w dobie nietatwego pozyskiwania sojuszników oraz istnienia sieci silnych dywergencji zarówno w samej UE, jak i w obrębie partnerstwa transatlantyckiego, stanowi kapitał *per se*. Ponadto kanclerz i jej otoczenie są świadomi, że nie można przyłożyć ręki do wykreowania scenariusza, w którym po kolejnych wyborach w Paryżu rządziłaby Marie Le Pen. Jednak kanclerz Merkel w przeciwieństwie do prezydenta Macrona swoim horyzontem obejmuje wszystkie kraje unijne. I nie bardzo chce, by z Berlina było znacznie bliżej do Paryża niż np. do Warszawy.

Niemcy i Francję dzieli strukturalnie odmienne koncepcje i cele w zakresie polityki unijnej. Dla Francji pogłębienie integracji unijnej urosło do rangi priorytetu w takim wymiarze, że przyjęto postać powołania Unii niemal raz jeszcze na nowo. Utworzone jednak wokół osi Berlin-Paryż jądro unijne, złożone z krajów euro strefy, wygenerowałoby peryferyjną orbitę z odtrąconymi państwami, implikując scenariusz dalszych unijnych podziałów. Już sforsowana przez Macrona dyrektywa o pracownikach delegowanych była uwerturą do dezintegracji UE, którą Merkel poświęciła na rzecz umocnienia osi Berlin-Paryż. W przeciwieństwie bowiem do Francji koncyliajny rząd Angeli Merkel pozostaje wierny koncepcji *Zivilmacht*, troszcząc się o zmniejszenie napięć w UE i redukcję sił odśrodkowych. W przypadku krajów Grupy Wyszehradzkiej napięć generowanych

przyjętym z inspiracji Merkel przez UE planem relokacji uchodźców (Adamczyk 2017), w przypadku krajów basenu Morza Śródziemnego restrykcyjną polityką budżetową. Po oficjalnym wniosku Wielkiej Brytanii dotyczącym wystąpienia z UE i po zwycięstwie w wyborach prezydenckich w USA Donalda Trumpa, który stawia w wątpliwość partnerstwo transatlantyckie (Kiwerska 2018), jak i w obliczu kryzysu migracyjnego oraz zagrożenia terroryzmem islamskim priorytetem Merkel nie jest pogłębienie unijnej integracji, a zachowanie jej jedności. Przed jesiennym szczytem w Bratystawie w 2016 roku kanclerz Niemiec osobiście skonsultowała się liderami wszystkich 26 krajów unijnych. W przypadku Polski, dwukrotnie od tej pory złożyła wizytę w Warszawie. Podczas drugiej wizyty w marcu 2018 roku wyraźnie szukała porozumienia z rządem Mateusza Morawieckiego. Temu służyły zapewnienia o wsparciu polskich starań w negocjacjach nad kolejnym budżetem unijnym, w kwestii przywrócenia Trójkąta Weimarskiego oraz objęcie specjalną opieką polsko-niemieckiego projektu w zakresie edukacji historycznej w Krzyżowej. Rezygnacja z wywierania presji na rząd w Warszawie, który wzbrania się przed przyjęciem 7000 uchodźców, wpisuje się w koncyliacyjną politykę Berlina wobec Polski (Für eine gemeinsame europäische Agenda 2018).

Zdystansowana wobec dalekosiężnych propozycji Emmanuela Macrona postawa Angeli Merkel uwzględnia nie tylko punkt widzenia państw Grupy Wyszehradzkiej, ale i optykę państw starej Unii, niechętnie spoglądających na wizję utworzenia unijnego jądra. Sprowadzone do krótkiej puenty ich stanowisko brzmiałoby: „Tylko silne gospodarki narodowe utworzą silną Europę” (Northern EU states 2018). Stawce tych państw, wśród których znajdują się: Szwecja, Finlandia, Dania, Irlandia i kraje bałtyckie, przewodzi Holandia. Co tworzy wcale pokaźną siłę polityczną, i to tym bardziej jeśli uwzględni się, że dwa pierwsze państwa to żelaźni sojusznicy Berlina, regularnie konsultowani przed szczytami unijnymi. W bilateralnych negocjacjach z Francją łatwiej się będzie Niemcom skryć za sceptycyzmem tej siódemki, jak i państw Grupy Wyszehradzkiej, wysuwając rozwiązania kompromisowe.

Druga asymetria celów między Niemcami a Francją przebiega wokół zakreślenia kompetencji centralnych instytucji w Brukseli. Ich rozszerzenie kosztem stolic państw członkowskich posiada dla prezydenta Macrona flagowy charakter. Odpowiednio wzrosłoby znaczenie Komisji Europejskiej, podczas gdy rola Rady Europejskiej (forum państw członkowskich), by zmalała. W ramach takiej logiki brukselski minister finansów, de facto wicepremier rządu unijnego, dysponowałby mechanizmem do redystrybucji środków finansowych pomiędzy państwa unijnego jądra. Co budzi sprzeciw Berlina, który chce ograniczyć uprawnienia rzeczonoego ministra do roli strażnika unijnej kasy pancernej, pilnującego przestrzegania kryteriów budżetowych przez unijnych członków.

Zahamowanie migracji z Afryki

Duża konwergencja stanowisk Niemiec i Francji panuje za to w obszarze, w którym rząd w Berlinie wykazuje już sporą aktywność - powstrzymania nielegalnej migracji z Afryki do Europy. To właśnie Niemcy forsowały, by za główne narzędzie kontroli granic

zewewnętrznych UE uczynić agencję Frontex, rozbudować ją personalnie i technicznie. Obecnie Frontex patroluje granice Grecji, Włoch, Bułgarii i Hiszpanii. Duże znacznie Merkel przypisuje współpracy z Libią. Libijska straż przybrzeżna została już przeszkolona i wyposażona w celu zwalczania band przemytników, organizujących przeprawy przez Morze Śródziemne. Wstrząsany wojną domową kraj stanowi główny punkt przerzutowy z Afryki do Europy, przez który w 2016 roku dotarło z pomocą przemytniczych band 180 000 migrantów. Już w tej chwili libijskie łodzie patrolowe, sprezentowane przez Włochy, zawracają migrantów do Libii (Rede von BK Merkel zur DBB 2017). Współpraca z Libią napotyka jednak na krytykę, gdyż nie przestrzega ona praw człowieka. Liczne organizacje pozarządowe, ale też i ONZ, zarzucają Libii stosowanie tortur, gwałtów i egzekucji (Liu 2017). Ponadto rząd premiera Al Sarradscha kontroluje zaledwie część kraju. Reszta znajduje się w rękach konkurujących ze sobą lokalnych milicji. *Deal* z Libią nabiera znaczenia jednak w kontekście 300 000 uchodźców z Afryki znajdujących się w tym kraju, z czego pewna ich część trafiła do więzień, skoro ustawodawstwo krajowe za nielegalny wjazd przewiduje areszt i nie wyodrębnia kategorii uchodźcy.

Drugi, proponowany przez Merkel filar jej strategii w powstrzymaniu migracji do UE, zasadza się na utworzeniu europejskich centrów azylowych w Afryce. Analogicznych do wcześniej powstałych w Turcji na podstawie porozumienia z prezydentem Recep Erdoğanem. W przypadku Afryki hot-spoty miałyby zostać utworzone w Czadzie i Nigerii. Tam azyłanci składaliby swoje wnioski azylowe. Wraz z przyznaniem azylu Afrykańczycy przyjeżdżaliby do Europy w ramach programów przesiedleń (*resettlement*), realizowanych zgodnie z umowami, zawartymi już choćby z Jordanią czy Libanem. Przewidują one finansowanie pobytów studenckich Afrykańczyków w Europie, którzy po studiach wracają do macierzystych krajów. Rozwiązania niemieckie sugerują wprowadzenie w tym celu elektronicznego systemu rejestracji migrantów wzorującego się na amerykańskim systemie „Esta” (EU-Länder für Alternativen 2017).

Ponadto Merkel ze względów humanitarnych i w myśl koncepcji *Zivilmacht* nie sprzeciwia się przyjęciu większej liczby migrantów ekonomicznych. „Mogę wyobrazić sobie, że z krajami afrykańskimi zawrzemy porozumienia odnośnie kontyngentów, według których pewna liczba ludzi mogłaby tu studiować lub pracować”. „Bo tylko ograniczanie się do zwalczania nielegalnej migracji byłoby krokiem błędnym. Wyjściem z sytuacji będzie w przyszłości zezwolenie na przyjazd migrantów kierujących się pobudkami ekonomicznymi, takich których potrzebowalibyśmy np. do opieki nad osobami w podeszłym wieku” (EU-Länder für Alternativen 2017). Jak duże miałyby być te kontyngenty lub programy, nie zostało jeszcze skonkretyzowane. Nie ulega jednak wątpliwości, że pozwoliłyby one ograniczyć nielegalną migrację. Z kolei w ramach *Aliansu dla krajów strefy Sahelu Tropikalnego* czyli obszaru rozciągającego się na południe od Sahary, rząd Merkel angażuje się pod flagami UE i ONZ w pomoc rozwojową, logistyczną, humanitarną i wojskową dla pięciu państw tego regionu, wspiera miejscowe rządy w sterowaniu migracją, promując wszędzie ideę przestrzegania praw człowieka. W Mali niemieccy żołnierze razem z francuskimi wspierają konkretne projekty z zakresu zwalczania terroryzmu i przestępczości.

Także w zgodnym tandemie Merkel i Macron forsują utworzenie centralnego europejskiego urzędu azylowego, który szybko i w sposób ujednoczony opracowywałby wnioski azylowe. Propozycja, którą wspiera KE Junckera. Dlatego Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu EASO zostanie wkrótce rozbudowany do tak dużej agencji, jaką jest już Frontex. Ujednoczone miałyby zostać także świadczenia dla azylantów w krajach członkowskich UE. Przy czym prawo do przyznania azylu niezmiennie znajdowałoby się w gestii krajów członkowskich. Jeśli natomiast uchwalenie wspólnego dla UE prawa azylowego nie jest jeszcze przewidziane, to przynajmniej awizowana jest rekonstrukcja systemu dublińskiego, który zawiódł podczas przesilenia w lecie i jesieni 2015 roku. Jeśli do tej pory na jego podstawie odpowiedzialność za rejestrację azylanta i jego pobyt spada na pierwszy kraj, do którego uchodźca dotrze, to nowa propozycja zakłada, iż jeśli możliwości przyjęcia uchodźców przez pierwszy kraj zostałyby przekroczone, następowalaby ich relokacja do innych krajów. Kraj odmawiający relokacji, byłby zobligowany do świadczeń finansowych.

Turcja i Rosja w optyce Berlina

Traktując kwestię uchodźczą za priorytetową na europejskiej agendzie, rząd Angeli Merkel automatycznie poddaje próbie swoje relacje z Turcją. A ta trzyma w ręku kartę przetargową w postaci zaryglowania granicy z Grecją i zahamowania płynącego do 2016 roku bałkańskim szlakiem strumienia uchodźców (EU-Turkey Statement 2016). Niezależnie jednak od tego jak bardzo prezydent Recep Erdoğan, stosując represje wobec wewnętrznych oponentów, przesuwając swój kraj na współrzędne wyznaczające autorytarny system rządów, a prowokacjami, jak choćby żądając wydania dziennikarzy czy naukowców, którzy po puczu w 2016 roku uciekli do Niemiec, drażni Berlin, ten nie może ulec prowokacji, lecz musi starać się o zachowanie pragmatycznych relacji z Ankarą, czyli dotychczasowej kwadratury koła. Balansując między traktowaniem Turcji jako ważnego partnera natowskiego w rozwiązywaniu konfliktów w regionie, bądź nawet poszerzaniem z nią współpracy, a jednoczesnym formułowaniem żądań zwolnienia więźniów politycznych i odraczeniem aspiracji unijnych (Khorshid 2017: s. 52) z powodu niewypełniania kryteriów kopenhaskich, tzw. *Protokołu z Ankary*, braku poszanowania dla zasad demokracji, łamania praw człowieka w tym kobiet, nierozwiązania konfliktu cypryjskiego, oraz prześladowania mniejszości narodowych (Bielawska 2016: s. 114).

Kwestia turecka zająłaby się ze stosunkiem do Rosji Władimira Putina i jego konfrontacyjnej polityki. Rzeczona interferencja wynika nie tyle z dryfowania Ankary w kierunku Moskwy (Gall, Higgins 2017), ile z konieczności określenia priorytetu w zakresie globalnej polityki bezpieczeństwa przez rząd Angeli Merkel, a wtórnie przez Unię Europejską. Czy ten priorytet miałby być determinowany przez zagrożenie płynące ze strony Rosji - pochodna nowych założeń rosyjskiej polityki zagranicznej (Concept of the Foreign Policy 2013)¹ - które od 2013 roku na konkretnym teatrze działań wyznaczają: Aneksja Krymu,

¹ Nowa polityka zagraniczna Rosji opiera się na dwóch założeniach. Pierwszym - powrotu Rosji do rangi supermocarstwa, jakim było w latach Zimnej Wojny, czyli na uzyskaniu w ramach porządku międzyna-

interwencja w Donbasie, de facto wojna przeciwko Ukrainie, wojna w Syrii oraz podejmowane przy pomocy nowych instrumentów akcje dezinformacyjne Kremla w tradycyjnych mediach i w przestrzeni cyfrowej (Fix, Kempin 2016; Stewart 2016)? Czy też raczej do priorytetu w zakresie polityki bezpieczeństwa powinien rząd Merkel wynieść przeciwdziałanie dekompozycji politycznej na Bliskim Wschodzie, w krajach Maghrebu i Strefy Sahelu Tropikalnego? Przyjęcie pierwszego wariantu implikuje wykluczenie Rosji jako sojusznika w grze o stabilizację na Bliskim Wschodzie, afrykańskim wybrzeżu Morza Śródziemnego i w Strefie Sahelu. Wtedy Kreml jako polityczny przeciwnik torpedowałby niemiecko-unijne przedsięwzięcia stabilizujące region. W przypadku drugiego wariantu, współpracy z Rosją w wybranych obszarach, Berlin zapobiegałby groźbie zlania się w jeden wielki pożar wojen w Libii, Jemenie, Syrii i Mezopotamii. Tyle że próba odbudowy relacji z Putinem nie pociągnie za sobą akceptacji dla utraty Krymu przez Ukrainę. Co sugeruje szef Federalnej Służby Wywiadowczej (BND) Bruno Kahl, definiując pięć największych wyzwań dla niemieckiej polityki zagranicznej. Na owej liście znalazł się wprawdzie „wzrost ambicji mocarstwowych Moskwy, dążącej do osłabienia UE, wyparcia USA i wbicia klina między nimi” (Kahl 2017: s. 16). To jednak pomimo zagrożenia bezpieczeństwa UE ze strony Rosji, co należałoby skontrować zacieśnieniem więzów z USA, wymogiem chwili byłoby, twierdzi Kahl, raczej zawiązanie sieci ożywionych relacji z Rosją: politycznych, gospodarczych oraz na poziomie społeczeństw. Nawet jeśli w czwartym gabinecie Merkel i w szeregach jej socjaldemokratycznego koalicjanta brakuje już Sigmara Gabriela i Martina Schulza, strategicznych *Russland-Versteher*, jak w Niemczech nazywa się polityków o wyjątkowej empatii wobec Rosji i jej prezydenta Władimira Putina. A bezpośrednie relacje między kanclerz Merkel a prezydentem Putinem nacechowane są strukturalną nieufnością (Stempin 2016: s. 469-500) i dywergencją stanowisk (Żerko 2013). W dużym stopniu rosyjska polityka kanclerz Merkel przebiega więc według scenariusza zasugerowanego przez niemieckiego politologa w USA Stephena F. Szabo (Szabo 2016).

Podjęcie zabiegów o normalizację relacji z Rosją, zgodnie z koncepcją *Zivilmacht* oraz strategią zawartą w umowie koalicyjnej, określającą UE jako europejskie mocarstwo pokojowe, które groźbę wybuchu kryzysu uśmierza środkami niemilitarnymi (Koalitionsvertrag 2018: s. 8), nie wyklucza podejmowania wysiłków przeciwdziałających aktywności Kremla w urzeczywistnieniu rzeczonych strategicznych jego celów: przejściu kontroli nad poradzieckim obszarem, utworzeniem strefy buforowej w Europie centralnej, zmniejszeniu amerykańskiej prezencji w Europie przy maksymalizacji własnych w niej wpływów (Menkiszak 2017: s. 3). Rząd Angeli Merkel będzie więc kontynuował działania na rzecz zwiększenia obronności UE w ramach PESCO, flagowego programu Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony Unii Europejskiej, awizującego stworzenie europejskiej wspólnoty obronnej z autonomiczną europejską armią. Szczegóły pozostają jeszcze

rodowego statusu równego USA, przy jednoczesnej odmowie UE roli międzynarodowego hegemonu i uznaniu jej za mocarstwo regionalne, nie w pełni suwerenne, tylko uzależnione od USA. Drugie założenie to przyznanie sobie prawa do terytorium dawnego Związku Radzieckiego, ale i do Syrii jako naturalnej i wyłącznej strefy wpływów, do której prawo mają także USA, Chiny, Indie czy Brazylia, ale już nie UE. W ramach takiej logiki Rosja uzurpuje sobie także prawo do interwencji militarnych, celem przeforsowania swoich interesów.

niedopracowane, jak choćby zagadnienie dobrowolności wstępowania do unii obronnej czy zwierzchności nad armią (narodowa, lub unijna, jak chce tego Bruksela). Pewne natomiast jest, że akurat w tym obszarze priorytetowe znaczenie dla Berlina posiada współpraca z Francją, w tym prace nad wspólnym myśliwcem, rozbudowa niemiecko-francuskiej brygady i przekształcenie jej w *EU-Battle-Group* (Deutsch-Französische Verteidigungszusammenarbeit 2019). Mniej pewne natomiast pozostaje zwiększenie w budżecie wydatków na zbrojenia do 2 procent, z obecnych 41 mld na 70 mld euro. Co odpowiadałoby jednakże poziomowi wydatków Federacji Rosyjskiej².

Resume

Pomimo swojego pragmatyzmu agenda europejska Niemiec zachowuje niezwykłą stabilność swojej dotychczasowej struktury. Przynajmniej w kilku kluczowych elementach.

Z trwania przez rząd Angeli Merkel przy koncepcji *Zivilmacht* wynika:

- 1) Po wyjściu z UE sceptycznie nastawionej do budowy struktur europejskich Wielkiej Brytanii, Niemcy mają świadomość niezbędności przejęcia większej odpowiedzialności za losy Europy w obszarze bezpieczeństwa (Miszczak 2017: s. 60). Mimo to nowy rząd Angeli Merkel w kontekście europejskim nie skopiuje koncepcji *benevolent hegemony*, którą praktykują USA w wymiarze globalnym (Ghalehdar 2017), pozostając wierny koncepcji *Zivilmacht*.
- 2) Konstruując jednocześnie pragmatyczną agendę europejskiej polityki zagranicznej, w chwili gdy narasta sceptycyzm w krajach unijnych, Niemcy preferują jednomyślną unijną nad pogłębioną integrację, a zagadnienia unijne, tak jak do tej pory, zgodnie z rangą agendy europejskiej dla Niemiec w zglobalizowanym świecie (Beichelt 2015), otrzymują w polityce zagranicznej priorytetowe znaczenie. Mediacyjna determinanta niemieckiej *Zivilmacht* określa jej stanowisko wobec polaryzujących UE propozycji strukturalnych reform prezydenta Macrona.
- 3) Zostaje zachowany trend do polityzacji europejskiej polityki. W nieodległej przeszłości wiele etapów integracji europejskiej, jak choćby tylko wprowadzenie euro, pakiety pomocowe dla Grecji, kontrowersje wokół TTIP, czy Brexit, skupiały na sobie tak dużą uwagę elektoratu wyborczego, generując wielkie debaty publiczne, stając się organiczną częścią polityki wewnętrznej. Politycy zostali zmuszeni do znacznie większego wkładu w przekonywanie do swoich racji wyborców. W chwili obecnej dotyczy to zarówno propozycji Macrona, jak i agendy polityki uchodźczej. Przy czym stopień polityzacji polityki europejskiej podnosi obecność na scenie politycznej eurosceptycznej i antyislamskiej partii Alternatywy dla Niemiec (AfD). Populiści w każdym landzie rzucają wyzwanie dotychczasowemu rządzącym – ostatnio w Bawarii (2018) – wpływając na agendę europejską rządu kanclerz Merkel.

² Dla porównania wydatki Wielkiej Brytanii za 2016 rok (48 mld), Francji (55 mld), Indii (55 mld), Chin (215 mld) i USA (611 mld). (World military spending 2016).

- 4) Nie zmienia się system wartości określający europejską agendę Niemiec, organicznie zakotwiczonej w niemieckiej *Zivilmacht*, zarazem w europejskiej potędze normatywnej (Manners 2002). Polityka wykluczająca maksymalizację władzy tworzy nadal fundament politycznej aksjologii rządu Merkel. Jeśli do tej pory integracja krajów europejskich, zakotwiczenie ich w demokracji i społecznej gospodarce rynkowej przyświecało polityce unijnej Niemiec, to obecnie program ten rozciągnięty jest na zachodnie kraje bałkańskie jako oferta unijnej akcesji. Silne elementy polityki zagranicznej opartej na wartościach odzwierciedla także stanowisko Niemiec wobec zahamowania nielegalnej migracji na drodze koncyliacyjnej umowy z państwami afrykańskim i wsparcia legalnej migracji z Afryki.
- 5) Preferencja dla prewencyjnej, zorientowanej na dialog dyplomacji, przewaga instrumentów ekonomicznych nad militarnymi, tak istotna w koncepcji *Zivilmacht*, określa także relację z Rosją i Turcją.

Arkadiusz Stempin – doktor habilitowany, profesor, kierownik katedry im. Konrada Adenauera w Wyższej Szkole Europejskiej im. ks. J. Tischnera. Obszary zainteresowań: integracja europejska, rola UE w stosunkach międzynarodowych, polityka zagraniczna Niemiec. Najważniejsze publikacje: *Das Maximilian-Kolbe-Werk. Wegbereiter der deutsch-polnischen Aussöhnung 1960–1989*, Paderborn 2006; *Angela Merkel. Cesarzowa Europy*, Warszawa 2014; *Sojusznicy. Od Fryderyka i Katarzyny Wielkiej do Merkel i Putina*, Warszawa 2016.

Adres e-mail arkadiusz.stempin@geschichte.uni-freiburg.de

Arkadiusz Stempin – habilitated doctor, an associated professor and Head of the Chair of Konrad Adenauer at the Tischner European University, Cracow. The main research theme interests are: European integration, the EU's role in international relations, Germany's foreign policy. Important publications: *Das Maximilian-Kolbe-Werk. Wegbereiter der deutsch-polnischen Aussöhnung 1960–1989*, Paderborn 2006; *Angela Merkel. Cesarzowa Europy*, Warszawa 2014; *Sojusznicy. Od Fryderyka i Katarzyny Wielkiej do Merkel i Putina*, Warszawa 2016.

E-mail arkadiusz.stempin@geschichte.uni-freiburg.de

➔ Bibliografia

- ADAMCZYK Anita (2017), *Państwa Grupy Wyszehradzkiej wobec kryzysu imigracyjnego w Unii Europejskiej*, „Przegląd Europejski”, nr 1.
- BEICHELT Timm (2015), *Deutschland und Europa. Die Europäisierung des politischen Systems*, Wiesbaden.
- BIELAWSKA Agnieszka (2016), *Angela Merkel wobec integracji Turcji z Unią Europejską w latach 2005–2015*, „Rocznik Integracji Europejskiej”, nr 10.
- BOYSEN Jacqueline (2005), *Angela Merkel. Eine Karriere*, Berlin.
- BUSCH B., MATTHES J. (2015), *Ein Staatsinsolvenzverfahren für den Euroraum*, „IW Policy Paper” nr 23.
- CONCEPT OF THE FOREIGN POLICY OF THE RUSSIAN FEDERATION (2013), approved by President of the Russian Federation V. Putin (12.2. 2013), Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation,

- http://www.mid.ru/en/foreign_policy/official_documents//asset_publisher/CptlCk6BZ2g/content/id/122186 (1.10.2018).
- CZAPUTOWICZ Jacek (2013), *Teoretyczne wyjaśnienia Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony*, „Stosunki Międzynarodowe”, nr 2.
- CZIOMER Erhard (2010), *Polityka zagraniczna Niemiec w dobie nowych wyzwań globalizacji, bezpieczeństwa międzynarodowego oraz integracji europejskiej po 2005 roku*, Warszawa-Kraków.
- CZIOMER Erhard (2013), *Rola Niemiec w kryzysie strefy euro po 2009 roku*, Kraków.
- CZIOMER Erhard (2014), *Katastrofa elektrowni jądrowej w Fukushima i jej polityczno- gospodarcze następstwa w Niemczech*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe”, nr 3.
- DEUTSCH-FRANZÖSISCHE VERTEIDIGUNGSZUSAMMENARBEIT (2019), Klausurtagung der Mandats- und Funktionsträger der CDU Baden-Württemberg 25./26. Januar 2019 - Kloster Schöntal.
- DUCHNE Francois (1972), *Europe's Role in World Peace*, w: Richard Mayne (red.), *Europe Tomorrow. Sixteen Europeans Look Ahead*, London.
- EU-LÄNDER FÜR ALTERNATIVEN (2017) zur Flucht über das Mittelmeer, Zeit-online (28.8.2017), <http://www.zeit.de/politik/ausland/2017-08/fluechtlingsgipfel-eu-migranten-afrika-ueberpruefung-emmanuel-macron-angela-merkel> (1.10.2018).
- EU-TURKEY STATEMENT (2016), European Council. Council of the European Union, Brussels (18.3.2016), <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/pdf> (1.10.2018).
- FELTRI Vittorio, SANGIULIANO Gennaro (2014), *Il Quarto Reich. Come la Germania ha sottomesso l'Europa*, Milano.
- FRÖHLICH Stefan (2001), *„Auf den Kanzler kommt es an“. Helmut Kohl und die deutsche Außenpolitik*, Paderborn-München-Wien-Zürich.
- FÜR EINE GEMEINSAME EUROPÄISCHE AGENDA (2018), [bundesregierung.de](https://bundesregierung.de/Content/De/Reisebericht/2018-03-16-antrittsbesuch-merkel-warschau.html) (19.3.2018), <https://bundesregierung.de/Content/De/Reisebericht/2018-03-16-antrittsbesuch-merkel-warschau.html> (1.10.2018).
- GALL Charlotta, HIGGINS Andrew (2017), *Turkey Signs Russian Missile Deal. Pivoting from NATO*, New York Times (12.9.2017), <https://www.nytimes.com/2017/09/12/world/europe/turkey-russia-missile-deal.html> (1.10.2018).
- GHALEHDAR Payam (2017), *Die Grenzen der eigenen Macht. Die vermeintliche Ambitionslosigkeit Deutschlands und die Tücken der „dienenden Führung“*, IP-Die Zeitschrift, (1.9.2017), <https://zeit-schrift-ip.dgap.org/de/ip-die-zeitschrift/archiv/jahrgang-2017/september-oktober/die-grenzen-der-eigenen-macht> (1.10.2018).
- GIDDENS Anthony (2014), *Turbulent and Mighty Continent: What Future for Europe?*, Cambridge.
- FIX Liana, KEMPIN Ronja (2016), *Rechtsruck in Paris: Der Kreml und die französischen Wahlen*, w: Sabine Fischer, Margarete Klein (red.), *Denkbare Überraschungen. Elf Entwicklungen, die Russlands Außenpolitik nehmen könnte*, SWP-Studie, Stiftung Wissenschaft und Politik, Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit, Berlin.
- HACKE Christian (2004), *Die Aussenpolitik der Bundesrepublik Deutschland*, München.
- HARNISCH Sebastian (2000), *Deutsche Außenpolitik nach der Wende*, Beitrag für den 21. DVPW-Kongress in Halle, 1.-5. Oktober 2000.

- HARNISCH Sebastian, MAUL Hanns W. (red.) (2001), *Germany as a Civilian Power? The Foreign Policy of the Berlin Republic*, Manchester.
- HEDETOFT Ulf (1998), *Germany's National and European Identity: Normalisation by others Means*, w: Carl Lankowski (red.), *Break Out, Break Down or Break In? Germany and the European Union after Amsterdam* American, "AICGS Research Report", nr 8.
- HÖCHERL Max, RIPPERT Benedikt (2013), *Die Außenpolitik der Regierung Merkel, Expertenkonferenz der Hanns-Seidel-Stiftung vom 12. bis 14. Juni 2013*, Universität Regensburg.
- HUNDAL Sunny (2017), *Angela Merkel is now the leader of the free world, not Donald Trump*, *Independent*, 1.2.2017, <https://www.independent.co.uk/voices/angela-merkel-donald-trump-democracy-freedom-of-press-a7556986.html> (1.10.2018).
- HYDE-PRICE Adrian (2007), *European Security in the Twenty-First Century: The Challenge of Multipolarity*, London.
- JEFFERY Charlie, PATERSON William E. (2001), *Germany's Power in Europe*, w: Hellen Wallace (red.), *Interlocking Dimensions of European Integration*, Houndsmill-New York.
- KHAL Bruno (2017), *Rede von Präsidenten Dr. Bruno Kahl anlässlich der Veranstaltungsreihe „Zur Zukunft der internationalen Ordnung“ der Hanns-Seidel-Stiftung am 13. November 2017*, Deutsche ZivilGesellschaft.de, https://www.dzig.de/BND_Bruno-Kahl-zur-Zukunft-der-internationalen-Ordnung, (1.10.2018).
- KHORSHID Hawzhen Kamal (2018), *Difficult partnership: Turkey – EU. Chances, aspirations and barriers*, "Przegląd Europejski", nr 4.
- KIWERSKA Jadwiga (2017), *Obama i Merkel – budowanie partnerstwa. Relacje amerykańsko-niemieckie (2009-2016)*, „IZ Policy Papers”, nr 19 (I).
- KIWERSKA Jadwiga (2018), *Prezydentura Trumpa i relacje z Niemcami*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego”, nr 369.
- KOALITIONSVERTRAG (2018) zwischen CDU, CSU und SPD. Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land, bundesregierung.de,(14.3.2018), https://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/2018/03/2018-03-14-koalitionsvertrag.pdf;jsessionid=DC0382847B604F8A5E2A32FFDC53A67E.s2t2?__blob=publicationFile&v=2 (1.10.2018).
- KUNDNANI Hans (2015), *The Paradoxon of German Power*, Oxford.
- LIU Joanne (2017), *Offener Brief von Ärzte ohne Grenzen: EU-Regierungen unterstützen das Geschäft mit dem Leid in Libyen*, (7.9.2017), <https://www.aerzte-ohne-grenzen.de/libyen-internierungslager-brief-an-eu> (1.10.2018).
- MACRON Emmanuel (2017), *Initiative pour une Europe, souveraine unie démocratique*, Paris (26.9.2017), <http://www.elysee.fr/declarations/article/initiative-pour-l-europe-discours-d-emmanuel-macron-pour-une-europe-souveraine-unie-democratique/> (1.10.2018).
- MANNERS Ian (2002), *Normative power Europe: a contradiction in terms?* "Journal of Common Market Studies", nr 2.
- MENKISZAK Marek, *Herausforderung Russland. Worin sie besteht und wie darauf zu reagieren ist*, Bundesakademie Sicherheitspolitik, Arbeitspapier Sicherheitspolitik, nr 27. https://www.baks.bund.de/sites/baks010/files/arbeitspapier_sicherheitspolitik_2017_27.pdf (1.10.2018).
- MISZCZAK Krzysztof (2017), *Przyszłość polityki bezpieczeństwa i obrony Unii Europejskiej*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe”, nr 1.

- MÜNKLER Herfried (2015), *Macht in der Mitte. Die neuen Aufgaben Deutschlands in Europa*, Hamburg.
- NORTHERN EU STATES URGE CAUTION IN EURO REFORMS (2018), Reuters (6.3.2018), <https://uk.reuters.com/article/uk-eurozone-refom-northern-eu-states-urge-caution-in-euro-reforms-idUKKCN1GloC8> (1.10.2018).
- POPPER Karl (2000), *Lesebuch. Ausgewählte Texte zu Erkenntnistheorie, Philosophie der Naturwissenschaften, Metaphysik, Sozialphilosophie*, herausgegeben von David Miller, Tübingen.
- PIETRAS Ziemowit Jacek (1998), *Decydowanie polityczne*, Warszawa-Kraków.
- PRESIDENT JEAN-CLAUDE JUNCKER (2017), *State of the Union*, 13.9.2017, European Commission, https://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_en.htm (1.10.2018).
- REDE VON BUNDESKANZLERIN ANGEL MERKEL ZUR DBB (2017) am 9. Januar 2017, Die Bundesregierung, Aktuelles (10.1.2017) <https://www.bundesregierung.de/Content?DE/Rede/2017-01-10-rede-merkel-dbb.html> (1.10.2018).
- SCHÖLLGEN Gregor (1992), *Die Macht in der Mitte Europas. Stationen deutscher Außenpolitik von Friedrich dem Großen bis zur Gegenwart*, München.
- SCHUMACHER Hajo (2016), *Die zwölf Gesetze der Macht. Angela Merkels Erfolgsgeheimnisse*, München.
- SIMMS Brendan (2003), *From the Kohl to the Fischer Doctrine: Germany and the Wars of the Yugoslav Succession, 1991-1999*, "German History", nr 3.
- SPIEGEL ONLINE (2017), *Jeder Satz ein Treffer*, <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/angela-merkel-das-bedeutet-ihre-bierzelt-rede-ueber-donald-trump-a-1149649.html> (1.10.2018).
- STAACK Michael (2000), *Handelsstaat Deutschland. Deutsche Aussenpolitik in einem neuen internationalen System*, Paderborn-München-Wien-Zürich.
- STATISTA (2017), *Ranking der 15 Länder mit den weltweit höchsten Militärausgaben im Jahr 2017*, Statista.com, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/157935/umfrage/laender-mit-den-hoechsten-militaerausgaben/> (1.10.2018).
- STATISTISCHES JAHRBUCH (2017), [destatis.de, https://www.destatis.de/DE/Publikationen/StatistischesJahrbuch/Aussenhandel.pdf?__blob=publicationFile](https://www.destatis.de/DE/Publikationen/StatistischesJahrbuch/Aussenhandel.pdf?__blob=publicationFile) (1.10.2018).
- STEMPIN Arkadiusz (2014), *Angela Merkel. Cesarzowa Europy*, Warszawa.
- STEMPIN Arkadiusz (2011), *Kryzys chadeckiego konserwatyzmu ery Angeli Merkel*, w: Arkadiusz Stempin (red.), *Niemcy. Kultura i Polityka*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Europejskiej im. Józefa Tischnera w Krakowie”, nr 10.
- STEMPIN Arkadiusz (2016), *Sojusznicy. Od Fryderyka i Katarzyny Wielkiej do Merkel i Putina*, Warszawa.
- STEWART Susan (2016), *Russland lanciert eine facettenreiche Kampagne zur Diskreditierung Deutschlands*, Sabine Fischer, Margarete Klein (red.), *Denkbare Überraschungen. Elf Entwicklungen, die Russlands Außenpolitik nehmen könnte*, SWP-Studie, Stiftung Wissenschaft und Politik, Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit, Berlin.
- SZABO F. Stephen (2016), *Germany, Russia and the Rise of Geo-Economics*, London.
- THE ECONOMIST (2017), *Germany is not the new leader of the free world*, <https://www.economist.com/europe/2017/07/08/germany-is-not-the-new-leader-of-the-free-world> (1.10.2018).
- THE NIGHT GERMANY LOST CONTROL (2016), von Georg Blume, Marc Brost, Tina Hildebrandt, Alexej Hock, Sybille Klormann, Angela Köckritz, Matthias Krupa, Mariam Lau, Gero von

Randow, Merlind Theile, Michael Thumann und Heinrich Wefing, Zeit-online (30.8.2016), <http://www.zeit.de/gesellschaft/2016-08/refugees-open-border-policy-september-2015-angela-merkel> (1.10.2018).

WEBER Manfred (2017), *EVP-Fraktionschef warnt vor Aufweichung des Stabilitätspakts und vor Schuldenunion*, Neue Osnabrücker Zeitung (6.12.2017) <https://www.presseportal.de/pm/58964/3807521> (1.10.2018).

WORLD MILITARY SPENDING (2016), *Stockholm International Peace Research Institute*, <https://www.sipri.org/> (1.10.2018).

ŻERKO Stanisław (2013), *Niemiecka Rosslandpolitik na rozdrożu? Ewolucja polityki wobec Rosji*, „Colloquium Wydziału Nauk Humanistycznych i Społecznych”, nr 4.