



BIULETYN

nr 66 (311) • 16 września 2005 • © PISM • nr egz.

Redakcja: Sławomir Dębski (redaktor naczelny), Adam Eberhardt, Maciej Krzysztofowicz,
Emil Pietras (sekretarz Redakcji), Edyta Posel-Częścik, Rafał Tarnogórski

Polityka zagraniczna Niemiec po wyborach do Bundestagu. Prognoza

Adam Szymański

Wybory do Bundestagu przyniosą prawdopodobnie utworzenie rządu przez CDU/CSU. Zakres zmian w polityce zagranicznej Niemiec będzie zależeć od tego, czy partią współrządzającą zostanie FDP czy SPD. W pierwszym przypadku należy się spodziewać głębszych przewartościowań. Mogą one dotyczyć polityki europejskiej Niemiec: poparcia nowego traktatu podstawowego dla UE i ostrożnego podejścia do dalszego rozszerzania Unii. Możliwe są też poprawa stosunków z USA i dążenie do równowagi w relacjach z partnerami europejskimi. Nie należy natomiast oczekiwać istotnych zmian w polityce wschodniej.

Sondaże opinii publicznej w Niemczech uwidaczniają, iż wyznaczone na 18 września 2005 r. wybory do Bundestagu przyniosą zmianę rządu. Wprowadzić obecnie trudno przewidzieć pełny skład nowej koalicji rządowej, ale wiele wskazuje na to, iż w każdym z możliwych wariantów główną rolę będą odgrywać partie CDU/CSU. Powinny one uzyskać zasadniczy wpływ na kształtowanie polityki zagranicznej Niemiec w najbliższych czterech latach, nawet w razie powstania tzw. wielkiej koalicji CDU/CSU i SPD. Nie jest bowiem wykluczone, iż w tym przypadku nastąpi odejście od tradycji rozdzielania urzędów kanclerza i ministra spraw zagranicznych między partiami tworzącymi rząd i obsadzenie obu urzędów przez polityków CDU/CSU. W rezultacie wyborów można się więc spodziewać zmian w polityce zagranicznej Niemiec, choć przeważnie o umiarkowanym charakterze.

Polityka europejska. Polityka zagraniczna nowego niemieckiego rządu będzie obciążona z jednej strony potrzebą wzmocnienia położenia międzynarodowego Niemiec, z drugiej zaś koniecznością ograniczenia obciążeń finansowych wynikających z ich zewnętrznego zaangażowania. Problemy stąd wynikające mogą się ujawniać zwłaszcza w polityce europejskiej Niemiec. W przypadku powstania koalicji CDU/CSU i FDP nowy rząd prawdopodobnie opowie się za pogłębianiem integracji europejskiej oraz budową silnej i skutecznej Unii Europejskiej. Trzeba się będzie liczyć z nowymi niemieckimi inicjatywami w tym zakresie. Rząd taki może dążyć do przyjęcia nowego traktatu podstawowego UE, ograniczonego jednak do zagadnień o zasadniczym znaczeniu dla Unii: Karty Praw Podstawowych UE, przepisów regulujących funkcjonowanie instytucji wspólnotowych, prowadzenie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz podział kompetencji między organami wspólnotowymi, państwami członkowskimi, regionami oraz wspólnotami lokalnymi. Jednocześnie koalicja CDU/CSU i FDP będzie się domagać obniżenia wysokości niemieckich składek do budżetu UE. Może to zapowiadać usztywnienie niemieckiego stanowiska w negocjacjach na temat nowej perspektywy finansowej i utrudnić kompromis. Rząd CDU/CSU będzie dążył do sanacji budżetu państwa, co ułatwi dostosowanie się do wymogów Paktu Stabilności i Wzrostu. W przypadku powstania koalicji CDU/CSU i SPD polityka europejska Niemiec może się stać przedmiotem ostrych wewnętrznych koalicyjnych sporów, co prawdopodobnie ograniczy szanse na formułowanie przez Niemcy inicjatyw zmierzających do pogłębienia integracji i usprawnienia funkcjonowania UE. Napięcia wewnątrz takiej koalicji mogą także dotyczyć zakresu stosowania się do kryteriów Paktu Stabilności i Wzrostu.

W przypadku utworzenia rządu przez CDU/CSU i FDP istotna zmiana może nastąpić w stanowisku Niemiec wobec przyjmowania do UE nowych członków. Niemcy mogą zrezygnować z koncepcji budowy przestrzeni demokracji i bezpieczeństwa za pomocą rozszerzania Unii i opowiedzieć się za zwiększaniem skuteczności UE

i jej zdolności do działania. Taki rząd zgodzi się zapewne na przyjęcie do Unii Chorwacji (po rozwiązaniu problemów związanych ze zbrodniami wojennymi). Jednak będzie dążyć także do wypracowania takiej koncepcji stosunków z sąsiadami, która byłaby alternatywą dla ich członkostwa w UE. Postulat ten jest obecnie wysuwany przede wszystkim z myślą o Turcji, ale w przyszłości może dotyczyć też innych państw. Gdyby powstał rząd „wielkiej koalicji”, stosunek Niemiec do rozszerzania Unii nie uległby prawdopodobnie tak zasadniczej zmianie. Należałoby się jednak liczyć z usztywnieniem niemieckiego stanowiska w sprawie mandatów i strategii negocjacyjnych oraz z przedłużaniem się negocjacji z poszczególnymi kandydatami.

Stosunki transatlantyckie. Niezależnie od wyniku wyborów można oczekiwać zmian w polityce Niemiec wobec Stanów Zjednoczonych i stosunków transatlantyckich. Rząd koalicji CDU/CSU i FDP będzie prawdopodobnie bardzo zdeterminowany do odbudowy dobrych stosunków z USA. W praktyce może to oznaczać np. zwiększenie kontyngentu Bundeswehry w Afganistanie oraz przejęcie przez Niemcy części kosztów związanych ze stabilizacją sytuacji w Iraku, a także wzmocnienie znaczenia NATO. Obaj partnerzy mogą mieć także zbliżone poglądy w sprawie embarga na eksport broni do Chin. W razie powstania „wielkiej koalicji” również należy oczekiwać poprawy stosunków niemiecko-amerykańskich. Jej zakres będzie jednak zależeć od tego, czy uda się doprowadzić do ograniczenia wpływu na politykę niemiecką „antybuszowskich” sentymentów, odgrywających zwłaszcza dla SPD i zaplecza politycznego tej partii dużą rolę w kształtowaniu opinii na sprawy międzynarodowe. Poprawa relacji między Niemcami i USA będzie czynnikiem sprzyjającym dobrym stosunkom niemiecko-polskim.

Relacje z głównymi partnerami europejskimi. Po wyborach Niemcy mogą dokonać przewartościowań swoich relacji dwustronnych z głównymi partnerami europejskimi. Niezależnie od składu koalicji zachowane zostaną dobre stosunki z Francją (zwłaszcza że opowiadają się za tym zarówno FDP, jak i SPD), oparte na mechanizmie licznych spotkań i konsultacji. Jednakże rząd złożony z CDU/CSU i FDP powinien przywiązywać większą wagę do wzmacniania relacji z innymi państwami UE, na przykład z Wielką Brytanią, m.in. ze względu na podobne poglądy na politykę finansową i gospodarczą Unii. Ta zmiana będzie utrudniona w przypadku utworzenia koalicji CDU/CSU i SPD. Partia socjaldemokratyczna może obawiać się, że dojdzie do powstania osi Berlin–Londyn–Waszyngton i próbować przeciwdziałać niektórym planom CDU/CSU.

Polityka wschodnia. Wybory do Bundestagu nie spowodują zasadniczych zmian w polityce wschodniej Niemiec. W przypadku stosunków z Federacją Rosyjską można oczekiwać zmian jedynie w zakresie sposobu prowadzenia polityki. Osobiste kontakty przywódców Niemiec i Rosji przestaną być bowiem czynnikiem wzmacniającym relacje między tymi państwami. Jednak każdemu rządowi niemieckiemu będzie zależało na utrzymaniu dotychczasowych szczególnych stosunków z Rosją. Po powstaniu koalicji CDU/CSU i FDP nową jakością może być rozwijanie relacji z Rosją z wykorzystaniem UE oraz wsparcie procesu kształtowania spójnej polityki UE wobec FR. To oznacza, że w relacjach z FR rząd niemiecki będzie skłonny w większym stopniu uwzględniać opinie państw Europy Środkowej, członków UE, co może się przyczynić do poprawy ich stosunków z Niemcami. Nie należy jednak oczekiwać, aby np. poprawa relacji z Polską nastąpiła kosztem dobrych stosunków Niemiec z Rosją.

Nowy rząd nie zmieni prawdopodobnie stanowiska Niemiec wobec członkostwa Ukrainy w UE. Zarówno CDU/CSU, jak i FDP oraz SPD uważają, że członkostwo będzie możliwe w dość odległej perspektywie. Natomiast w kwestii przystąpienia Ukrainy do NATO stanowisko niemieckie zależy od tego, kto zostanie koalicjantem CDU/CSU. Jeśli będzie to FDP, rząd Niemiec może zmienić dotychczasową politykę i poprze starania ukraińskie (może to być funkcja zmiany polityki wobec USA), podkreślając, że konieczne jest przekonanie do tego przedsięwzięcia Rosji. W przypadku powstania „wielkiej koalicji” niewykluczone jest rozmycie niemieckiego stanowiska lub pozostanie przy dotychczasowej strategii polegającej na traktowaniu Ukrainy jako drugorzędnego partnera w Europie Wschodniej, z odpowiednimi konsekwencjami dla ukraińskich aspiracji.

Można oczekiwać pewnej zmiany w stanowisku Niemiec wobec Białorusi. Nie jest wykluczone, że rząd, niezależnie od koalicji, może zaostrzyć politykę wobec władz białoruskich i sprzyjać bardziej stanowczej polityce UE. Ograniczenie w tym zakresie stanowią relacje z Rosją, które dla Niemiec w dalszym ciągu będą wspólnym mianownikiem „polityki wschodniej”.