



POLSKI INSTYTUT SPRAW
MIĘDZYNARODOWYCH

BIURO BADAŃ I ANALIZ

BIULETYN

Nr 54 (586) • 28 września 2009 • © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski (redaktor naczelny), Łukasz Adamski, Mateusz Gniazdowski,
Beata Górka-Winter, Leszek Jesień, Agnieszka Kondek (sekretarz redakcji),
Łukasz Kulesa, Ernest Wyciszkievicz

Polityka europejska Niemiec i stosunki polsko-niemieckie po wyborach do Bundestagu

Ryszarda Formuszewicz

Wybory w RFN nie wpłyną zasadniczo na politykę europejską Niemiec. Nowy rząd pod kierownictwem obecnej kanclerz Angeli Merkel powołają chadeckie CDU/CSU i liberalna FDP. Przewidywany na ministra spraw zagranicznych przewodniczący FDP, Guido Westerwelle, zapowiada kontynuację w polityce zagranicznej. Również perspektywy rozwoju stosunków polsko-niemieckich rysują się korzystnie, zwłaszcza w przypadku rychłego wejścia w życie traktatu lizbońskiego. Należy jednak zwrócić uwagę, że w przyszłym rządzie FDP w mniejszym stopniu niż poprzednio SPD będzie starać się ograniczać wpływy Związku Wypędzonych.

Wybory do Bundestagu 27 września 2009 r. zakończyły rządy wielkiej koalicji w Niemczech. Zdobyte 332 mandaty w liczącym w rozpoczynającej się kadencji 622 posłów Bundestagu dają przyszłym koalicjantom stabilną większość. Chadeccja utrzymała wprawdzie pozycję najsilniejszego ugrupowania, jednakże uzyskany wynik 33,8% głosów jest gorszy niż w poprzednich wyborach w 2005 r. (35,2 %) i najniższy z dotychczasowych. Historyczną porażkę poniosła socjaldemokracja, zdobywając zaledwie 23% głosów (w 2005 34,2%). Kierownictwo klubu parlamentarnego najsilniejszej obecnie partii opozycyjnej zamierza przejąć dotychczasowy minister spraw zagranicznych Frank Walter Steinmeier. Znaczna utrata wyborców głównych partii i wzrost poparcia dla FDP (14,6%, przyrost o 4,8 p.p.), a także wynik Partii Lewicy (11,9%), oraz w mniejszym stopniu Sojuszu 90/Zielonych (10,7%) potwierdzają kontynuację procesu przebudowy niemieckiej sceny politycznej.

Wzajemny stosunek wyników wyborczych chadeków i liberałów sprawia, iż pozycja FDP w negocjacjach koalicyjnych i w przyszłym rządzie będzie silniejsza niż w dotychczasowych gabinetach, tworzonych przez to stronnictwo z CDU/CSU. Najmniejszą reprezentację parlamentarną wśród przyszłych koalicjantów uzyskała CSU, którą dodatkowo osłabił bardzo dobry wynik FDP w Bawarii. Nowa koalicja może liczyć na korzystny rozkład głosów w Bundesracie.

Polityka europejska przyszłej koalicji. Nowa konfiguracja koalicyjna w niewielkim stopniu zmieni politykę europejską Niemiec. Przesądza o tym zachowanie przez Merkel stanowiska kanclerza, gdyż to ona określała kierunki niemieckiej aktywności na forum UE. Zmiana koalicjanta skutkować może większymi aspiracjami kształtowania polityki europejskiej przez nowego ministra spraw zagranicznych, niż to miało miejsce w rządzie wielkiej koalicji. Perspektywa ta rysuje się zwłaszcza w przypadku połączenia przez przewodniczącego partii koalicyjnej stanowisk wicekanclerza i ministra spraw zagranicznych, inaczej niż to miało miejsce w 2005 r., gdy funkcje te zostały rozdzielone. Chadeccy w nowym układzie uzyskają natomiast większą swobodę wysunięcia swojego kandydata na komisarza UE – chcą oni mianować na ten urząd polityka o silnej pozycji.

Niemcy, zainteresowane wzmocnieniem UE także jako instrumentu budowania swojej silniejszej pozycji międzynarodowej, nadal priorytetowo traktować będą zakończenie i wdrożenie reformy instytucjonalnej. Intensyfikację działań w tej kwestii na forum UE znacznie ułatwi zakończona tuż przed wyborami ratyfikacja przez RFN traktatu lizbońskiego. Zarówno CDU jak i FDP chcą się skupić na konsolidacji Unii Europejskiej w najbliższych latach. Zmiana rządu nie wpłynie na poparcie RFN dla Partnerstwa Wschodniego, natomiast debata nad przyjęciem do UE nowych państw, wobec których na poziomie deklaracji stanowiska koalicjantów się różnią (chadeccy opowiadają się przeciw-

ko członkostwu Turcji), odsuwa się w niemieckich planach na bliżej nieokreśloną przyszłość – z ewentualnym wyjątkiem dla Chorwacji. Natomiast dążenia akcesyjne Islandii napotkały już sprzeciw ze strony CSU. Stosunek do rozszerzenia jest odzwierciedleniem zasadniczych stanowisk poszczególnych stronnictw przyszłej koalicji wobec integracji europejskiej: najsilniejszy proeuropejski profil ma FDP, bawarska CSU natomiast zbliża się niekiedy – co szczególnie ujawniło się podczas kampanii wyborczej – do nurtu eurosceptycznego. Wszystkie trzy partie natomiast opowiadają się za wzmocnieniem zasady subsydiarności. Możliwości pogłębiania integracji przez grupę państw członkowskich oceniane są odmiennie przez Merkel i Westerwelle: lider FDP akceptuje taką formę rozwoju UE, podczas gdy kanclerz dostrzega w niej zagrożenie tworzeniem nowych podziałów. Oddalanie się wejścia w życie traktatu lizbońskiego może jednak wpłynąć na zmianę jej stanowiska.

Uwolniona z ograniczeń kampanii wyborczej kanclerz Merkel zwiększyć może swoje zaangażowanie na rzecz przebudowy światowego ładu gospodarczego i walki ze zmianami klimatu. Niemcy umacniać będą swoją renomę skutecznego mediatora, państwa rozwiązującego, a nie generującego problemy w ramach UE. Zgodnie z tradycją rządów chadecko-liberalnych preferowane będzie utrzymywanie równowagi w stosunkach z głównymi partnerami i mocne poparcie dla multilateralnych rozwiązań problemów europejskich i globalnych.

Liberałowie w minionej kadencji popierali bardziej krytyczne podejście do Rosji niż miało to miejsce za czasów rządów koalicji SPD z Zielonymi z Gerhardem Schröderem na czele. W FDP, podobnie jak u chadeków, krytykowany jest rozwój polityczny Rosji i naruszenia praw człowieka. Pro-biznesowa orientacja tej partii wyklucza jednak raczej zasadniczą modyfikację kursu polityki niemieckiej wobec tego państwa, ustalonego głównie przez socjaldemokratów. Być może ranga partnerstwa z Rosją zostanie obniżona w umowie koalicyjnej ze strategicznego na pragmatyczne.

Stosunki polsko-niemieckie. Spodziewać się można dalszych działań na rzecz utrzymania pozytywnych tendencji we wzajemnych relacjach. Merkel wnosi do nowego gabinetu dorobek osobistych doświadczeń kontaktów z Polską. Elementem uzupełniającym ze strony nowego ministra spraw zagranicznych jest deklarowane przez FDP nowe „zadanie pokoleniowe” w postaci likwidacji podziałów między wschodnimi i zachodnimi członkami UE. Postulowane przez liberałów nadanie stosunkom z Polską jakości zbliżonej do relacji francusko-niemieckich należy rozumieć jako wolę rozbudowy powiązań społecznych, gospodarczych i kulturalnych, a nie nowych ram partnerstwa politycznego. Niemniej ta koncepcja otwiera możliwości wspólnych działań na rzecz upowszechnienia dobrego wizerunku sąsiadów i wzajemnej współpracy w obu państwach.

FDP zdecydowanie krytykowało plany budowy amerykańskiej tarczy antyrakietowej w Europie. Decyzja USA o rezygnacji z jej lokalizacji w Polsce i Czechach osłabia ten punkt w katalogu rozbieżności w stosunkach polsko-niemieckich. Zasadniczo stanowiska chadeków i liberałów wobec stosunków transatlantyckich i NATO bliższe są stanowisku Polski, niż w przypadku dotychczasowego koalicjanta SPD. Perspektywy współpracy pojawiają się zwłaszcza w kształtowaniu europejskiej polityki zagranicznej, bezpieczeństwa i obrony. Po wojnie w Gruzji w sierpniu 2008 r. i kryzysie gazowym w styczniu 2009 r. oceny sytuacji politycznej w Rosji formułowane przez polityków CDU/CSU i FDP stały się bardziej krytyczne, zbliżając się w wielu aspektach do poglądów dominujących w Polsce. Nie wpływa to jednak np. na wolę budowy Gazociągu Północnego. Pod rządami nowej koalicji Niemcy mogą tym niemniej pełnić rolę ważnego sojusznika Polski w rozwijaniu (i przyszłym zapewnieniu finansowania) Partnerstwa Wschodniego dla równoważenia elementu śródziemnomorskiego w Europejskiej polityce sąsiedztwa.

Wobec priorytetowego traktowania przez Niemcy reformy instytucjonalnej UE kluczową rolę we wzajemnych relacjach odgrywa kwestia ratyfikacji traktatu lizbońskiego. Odmiennie stanowiska wobec kontynuacji procesu rozszerzania UE, czy wobec ukształtowania budżetu UE, stanowią stały element stosunków polsko-niemieckich. W warunkach kryzysu gospodarczego i wobec silnej opozycji lewicowej z tendencją do radykalizacji nie należy się spodziewać modyfikacji niemieckiego stanowiska w sprawie dostępu do rynku pracy dla pracowników z Polski.

Trwały charakter we wzajemnych stosunkach zachowa spór o rozłożenie akcentów w niemieckiej polityce historycznej, zwłaszcza biorąc pod uwagę komunikaty kierowane przez chadeków do środowiska Związku Wypędzonych podczas kampanii wyborczej. Liberałowie, którzy głosowali za utworzeniem Fundacji „Ucieczka, Wypędzenie, Pojednanie” uznają wprowadzenie potrzeby uwzględniania kontekstu dobrosąsiedzkich stosunków w kwestiach spornych, nie przejmą jednak w rządzie roli równoważącej postulat chadecji, jaką do tej pory pełnili socjaldemokraci. Można jednak założyć, że klub parlamentarny SPD (bez długoletniego przewodniczącego Niemiecko-polskiej grupy parlamentarnej Markusa Meckela, który wg wstępnych wyników nie uzyskał mandatu) – największa siła opozycyjna w Bundestagu – sprzeciwić się będzie tym postulatom Związku Wypędzonych, które zagrażają stosunkom z Polską.