



POLSKI INSTYTUT SPRAW
MIĘDZYNARODOWYCH

BIURO BADAŃ I ANALIZ

BIULETYN

Nr 59 (591) • 30 października 2009 • © PISM

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

Nowy rząd Niemiec – konsekwencje dla polityki zagranicznej

Ryszarda Formuszewicz

Ponowne objęcie funkcji kanclerza przez Angelę Merkel przesądza o utrzymaniu dotychczasowej linii polityki zagranicznej RFN. Zmiana partnera koalicyjnego znajduje odzwierciedlenie przede wszystkim w sformułowaniach dotyczących zamierzeń rządu ujętych w umowie koalicyjnej z 26 października 2009 r. Spodziewać się można jednak, że wszystkie trzy partie tworzące nową koalicję będą rywalizować w sferze polityki zagranicznej. Kwestią priorytetową dla przejmujących resort spraw zagranicznych liberałów będzie wprowadzenie nowych elementów do międzynarodowej aktywności Niemiec.

Zasadniczo polityka zagraniczna podczas negocjacji koalicyjnych nie stanowiła przedmiotu sporu. Sprzyjała temu stosunkowa bliskość programów partyjnych, jak i deklarowana przez liberałów wola kontynuacji dotychczasowego kursu w relacjach zewnętrznych. Jednakże dla FDP, a w szczególności dla nowego szefa dyplomacji Guido Westerwellego, podstawowe znaczenie ma umacnianie wyrazistego profilu tej partii w dziedzinie polityki zagranicznej, postrzeganej jako tradycyjna domena tego ugrupowania. Możliwości realizacji programu autorskiego przez FDP ogranicza jednak charakterystyczna dla systemu politycznego RFN rywalizacja między kanclerzem a ministrem spraw zagranicznych. Utrzymaniu prymatu Angeli Merkel sprzyja nie tylko silna pozycja kanclerza, uprawnionego do formułowania wytycznych polityki, ale również kapitał doświadczenia i kontaktów międzynarodowych pozyskanych przez nią w trakcie poprzedniej kadencji. Szczególnie w polityce europejskiej aspiracje FDP mogą pozostać niezaspokojone, biorąc pod uwagę także umocnienie wpływów CDU dzięki wyznaczeniu na komisarza Günthera Oettingera, chadeckiego premiera Badeni-Wirtembergii. Mimo silniejszego politycznego umocowania Westerwellego (jako przewodniczącego partii i wicekanclerza) w porównaniu z jego poprzednikiem Frankiem-Walterem Steinmeierem, perspektywy realizacji zamierzeń liberałów uzależnione są silnie od ścisłej współpracy z kanclerzem Merkel. Pewne jest przy tym krytyczne recenzowanie działań nowego ministra przez opozycję, gdyż klubowi parlamentarnemu SPD – najsilniejszemu ugrupowaniu opozycyjnemu – przewodzi dotychczasowy minister spraw zagranicznych.

Konsekwencje rozstrzygnięć personalnych. Pole działania Westerwellego znacznie zawęży również powierzenie resortu obrony Karlowi Teodorowi zu Guttenberg, pełniącemu w poprzednim rządzie funkcję ministra gospodarki. W przeciwieństwie do lidera FDP, zu Guttenberg jako parlamentarzysta z ramienia CSU specjalizował się w tematyce stosunków międzynarodowych. Ministerstwo obrony pod jego kierunkiem będzie nadawać ton debatom o polityce bezpieczeństwa, przyszłości NATO, a przede wszystkim o kształcie zaangażowania Niemiec w Afganistanie. Zu Guttenberg będzie prawdopodobnie postrzegany jako drugi w hierarchii – po Angeli Merkel – partner w dialogu ze Stanami Zjednoczonymi. Sprzyja temu proamerykańskie nastawienie nowego ministra obrony, jak i jego dobre kontakty zarówno z republikanami, jak i demokratami. W tych okolicznościach uwarunkowana w dużej mierze czynnikami polityki partyjnej nominacja interpretowana jest jako pozytywny sygnał dla amerykańskich partnerów. Nowy minister obrony może jednak utrudnić realizację istotnego dla FDP ze względów symbolicznych i wizerunkowych postulatu wycofania z Niemiec amerykańskiej broni jądrowej, który został zamieszczony w umowie koalicyjnej.

Objęcie dwóch kluczowych dla polityki zagranicznej resortów przez przedstawicieli FDP i CSU tworzy kolejną płaszczyznę rywalizacji między tymi ugrupowaniami – partie te tworzą również koalicję

w rządzie krajowym Bawarii. Powierając politykowi CSU odpowiedzialność za misję w Afganistanie Angela Merkel ogranicza ryzyko nielojalności ze strony przedstawicieli tej partii, konsolidując pozycję chadeckie wobec silniejszej obecnie opozycji. Udanym taktycznie rozwiązaniem jest wykorzystanie popularności nowego ministra i jego zdolności komunikacyjnych w celu uzyskania większego poparcia dla nieakceptowanej przez znaczną część społeczeństwa misji afgańskiej – w grudniu br. odbędzie się debata w związku z koniecznością przedłużenia mandatu Bundeswehry. Testem wpływów Westerwellego może okazać się obsadzenie funkcji przewidzianego w umowie koalicyjnej specjalnego ambasadora (*Sonderbotschafter*) do kontaktów z partnerami międzynarodowymi w sprawie Afganistanu. Kandydata wskazać ma minister spraw zagranicznych.

Stosunkowo szerokie możliwości FDP uzyskało w sferze współpracy gospodarczej z zagranicą w związku z objęciem przez przedstawicieli tej partii ministerstw gospodarki (Rainer Brüderle) oraz współpracy gospodarczej i rozwoju (Dirk Niebel). Zwłaszcza w drugim przypadku spodziewać należy się ścisłej koordynacji działań z MSZ, bowiem liberałowie postulowali likwidację odrębnego resortu dla większej spójności niemieckiej polityki zagranicznej. FDP może zmodyfikować kryteria udzielania pomocy pod kątem własnych priorytetów, np. uzależniając je silniej od postępów w demokratyzacji, czy uwzględniając zmiany potencjału gospodarczego biorców. Resort ten odgrywa również ważną rolę w niemieckiej koncepcji zintegrowanego podejścia do problemów bezpieczeństwa. Minister ds. współpracy gospodarczej i rozwoju od 1998 r. wchodzi w skład Federalnej Rady Bezpieczeństwa – w liczącym dziewięciu członków gremium liberałowie uzyskują zatem cztery miejsca. FDP zainwestuje również w zagraniczną politykę kulturalną – po raz pierwszy powołano wiceministra odpowiedzialnego wyłącznie za tę dziedzinę (Cornelia Pieper).

Niezależnie od ograniczeń w realizacji polityki zagranicznej ministerstwo pod zarządem liberałów pełnić będzie ważną funkcję w polityce wewnętrznej. Zgodnie z rozwiązaniem wprowadzonym przez SPD jeden z sekretarzy stanu (Martin Biesel) czuwać będzie nad koordynacją wszystkich resortów kierowanych przez FDP.

Perspektywy polityki zagranicznej w świetle umowy koalicyjnej. Partnerstwo niemiecko-francuskie odgrywać ma nadal kluczową rolę w procesie integracji europejskiej. Stosunki z Francją określone zostały jako „wyjątkowe”, wskazano też konkretne dziedziny współdziałania (edukacja, ochrona klimatu, przestrzeń kosmiczna, bezpieczeństwo i obrona). Znaczenie wzajemnych relacji podkreśla spotkanie kanclerz z prezydentem Francji bezpośrednio po zaprzysiężeniu rządu 28 października 2009 r.

Uwypuklona została rola Rosji w architekturze bezpieczeństwa międzynarodowego. Brak formuły „strategicznego partnerstwa” w opisie stosunków bilateralnych nie przełożył się zasadniczo na ograniczenie intensywności kontaktów niemiecko-rosyjskich. Można spodziewać się taktycznego rozdzielania ról między resorty spraw zagranicznych i sprawiedliwości. Westerwelle będzie prawdopodobnie zabiegał o utrzymanie dobrego klimatu dla współpracy gospodarczej, natomiast Sabine Leutheusser-Schnarrenberger, znana z krytyki sprawy Chodorkowskiego, będzie komentować krytycznie naruszanie praw człowieka, zapewniając realizację postulatu FDP zwiększenia roli wartości w polityce zagranicznej.

Stosunki polsko-niemieckie. W umowie koalicyjnej znalazła się deklaracja o woli dalszego pogłębiania ścisłej przyjaźni i współpracy z Polską, co odzwierciedla zapowiedzi programu wyborczego FDP. Nowym komunikatem dla Polski (a także niemieckiego społeczeństwa) jest zapewnienie o podjęciu starań, by „ze współpracy niemiecko-polskiej płynęły nowe impulsy dla jedności europejskiej”. Tak jak w poprzedniej umowie koalicyjnej, deklarowane jest wykorzystanie możliwości Trójkąta Weimarskiego, tym razem jednak nowy kontekst interpretacyjny tworzy wsparcie merytoryczne dla Westerwellego ze strony Hansa Dietricha Genschera, współinicjatora tego forum. Wspólne działania możliwe są na obszarach polityki energetycznej oraz bezpieczeństwa i obrony, wskazanych jako pola partnerskiej współpracy w ramach UE. Niemcy podtrzymują ponadto swoje zainteresowanie rozwojem Partnerstwa Wschodniego. Dobre perspektywy rysują się również dla współpracy gospodarczej i kulturalnej. W swoim wystąpieniu inauguracyjnym w ministerstwie spraw zagranicznych Westerwelle sprecyzował, że pogłębienie współpracy z wschodnimi sąsiadami rozumie przede wszystkim jako zbliżenie społeczeństw. Celem pierwszej podróży zagranicznej nowego ministra jest Warszawa.

Koalicjanci potwierdzają kontynuację prac Fundacji Ucieczka-Wypędzenie-Pojednanie i finansowego wspierania niemieckiego dziedzictwa kulturowego w Europie Wschodniej. Swoją funkcję zachował federalny pełnomocnik ds. kultury i mediów Bernd Neumann, który dotąd prowadził negocjacje z Polską w sprawie Fundacji.