

**Erhard Cziomer**

**PRZESŁANKI I WYZWANIA POSZUKIWANIA  
NOWEJ ROLI MIĘDZYNARODOWEJ NIEMIEC  
W DOBIE NARASTAJĄCYCH KRYZYSÓW UNII EUROPEJSKIEJ  
- WYBRANE PROBLEMY BADAŃ I PRAKTYKI POLITYCZNEJ  
W XXI WIEKU**

**Wprowadzenie**

Celem opracowania jest syntetyczne przedstawienie poszukiwania nowej roli międzynarodowej Niemiec. Zagadnienie powyższe ma duże znaczenie teoretyczne oraz praktyczne, stanowiąc zarazem ważny przyczynek do pogłębienia badań nad ewolucją polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Niemiec. Cezura czasowa analizy obejmuje okres ponad dziesięciu lat. Jest to uzasadnione postępującym obiektywnie poszukiwaniem nowej roli międzynarodowej Niemiec w kontekście przezwyciężenia następstw światowego kryzysu finansowo-gospodarczego 2007 + w latach 2008–2010, jak również odgrywania pierwszoplanowej roli w próbach zainicjowania rozwiązywania takich złożonych kryzysów i konfliktów w Unii Europejskiej (UE) oraz w Europie Wschodniej jak: zadłużenia strefy euro UE (2010–2013 i 2015), ukraińsko-rosyjskiego (2014–2015/2016) oraz migracyjnego w UE (od połowy 2015 r.). Działania powyższe podejmowały dzięki stabilizacji wewnętrznej oraz gospodarczo-społecznej przez rządy federalne: Wielkiej Koalicji CDU/CSU/SPD (2005–2009), chadecko-liberalnej (2009–2013) oraz ponownie chadecko-socjaldemokratycznego (po 2013 r.). Funkcję kanclerza powyższych rządów przez ponad 10 lat pełni bez przerwy Angela Merkel z CDU (od

jesieni 2005 r.). W artykule wykorzystano najnowsze publikacje niemieckie<sup>1</sup>, polskie<sup>2</sup>, jak też wcześniejsze autora<sup>3</sup>. Zawierają one obszerny wykazy bibliograficzne w odniesieniu do źródeł oraz najnowszej literatury przedmiotu. Istotne znaczenie miała również bieżąca obserwacja uczestnicząca autora za pośrednictwem mediów niemieckich, w tym kanału dokumentacyjnego telewizji satelitarnej Phoenix TV oraz licznych portali internetowych.

Ograniczone ramy opracowania pozwalają autorowi jedynie na syntetyczne zasygnalizowanie prób poszukiwania nowej roli Niemiec w kontekście współzależności między głównymi tendencjami badawczymi oraz działaniami kolejnych rządów federalnych na przykładzie dwóch wybranych kryzysów: zadłużenia strefy euro (od 2010) oraz migracyjnego (od 2015).

### Ogólne przesłanki ewolucji roli międzynarodowej zjednoczonych Niemiec

Ocena roli międzynarodowej państwa ma wymiar teoretyczny i praktyczny. Badania w powyższym zakresie posiadają z reguły charakter interdyscyplinary i wymagają zastosowania różnych metod i technik badawczych<sup>4</sup>. W teorii stosunków międzynarodowych można wyróżnić zasadnicze kierunki oraz nurty badawcze (realizm, neorealizm, liberalizm, konstruktywizm, teoria krytyczna i postmodernizm)<sup>5</sup>, które odmiennie oceniają hierarchię ważności czynników wewnętrznych i zewnętrznych, interesy, wartości i cele towarzyszące kształtowaniu ról i pozycji międzynarodowych państw<sup>6</sup>. Za Ziemowitem Jackiem Pietrasiem można przyjąć pojęcie kategorii „roli międzynarodowej państwa” jako system jego oddziaływań

---

<sup>1</sup> Zob. G. Hellmann, D. Jacobi, U. Stark-Urrestarazu (hrsg.), „*Früher, entschiedener und substanzieller*”? *Die neue Debatte über Deutschlands Außenpolitik*, „Zeitschrift für Ausen- und Sicherheitspolitik”, Heidelberg 2015; S. Harnisch, J. Schild (hrsg.), *Deutsche Außenpolitik und internationale Führung: Ressourcen, Praktiken und Politiken in einer veränderten Europäischen Union*, Baden-Baden 2015.

<sup>2</sup> Por. K. Malinowski, *Nauka i polityka zagraniczna. Dyskurs o międzynarodowej roli Niemiec (1990–2005)*, Poznań 2007; idem, *Polska i Niemcy w Europie (2004–2014). Różnice interesów – uwarunkowania i konsekwencje*, Poznań 2015.

<sup>3</sup> E. Cziomer, *Polityka zagraniczna Niemiec w dobie nowych wyzwań globalizacji, bezpieczeństwa międzynarodowego oraz integracji europejskiej po 2005 roku*, Warszawa–Kraków 2010; idem, *Rola Niemiec w kryzysie strefy euro po 2009 roku*, Kraków 2013; idem, *Teoria i praktyka decydowania w polityce zagranicznej Niemiec na przykładzie roli kanclerz Angeli Merkel w kryzysie strefy euro w latach 2010–2013*, [w:] *Teoria i praktyka stosunków międzynarodowych. Dziedzictwo intelektualne profesora Ziemowita Jacka Pietrasia*, red. M. Pietraś, H. Dumala, B. Surmacz, A.W. Ziętek, Lublin 2014, s. 271–288; idem, *Rola Niemiec w geopolitycznej grze o Ukrainę w latach 2013–2015*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2015, nr 2 (XII), s. 39–56.

<sup>4</sup> Por. szerzej D. Marsh, G. Stoker, *Teorie i metody w naukach politycznych*, Kraków 2006.

<sup>5</sup> Por. H. Haftendorn, *Theorien der internationalen Beziehungen, Eine Einführung*, München 2013.

<sup>6</sup> Zob. G. Sorensen, *Wprowadzenie do teorii stosunków międzynarodowych*, Kraków 2006.

na innych uczestników stosunków międzynarodowych, wyznaczanych przez czynniki (uwarunkowania) wewnętrzne i międzynarodowe. Wyróżnia on dodatkowo następujące kategorie czynników oddziaływań międzynarodowych państw: podmiotowe, przedmiotowe, przestrzenne, czasu, stosunku do rzeczywistości międzynarodowej, hierarchii oraz efektywności. Z kryteriów powyższych najistotniejsze znaczenie mają przede wszystkim: czynniki podmiotowe oraz efektywnościowe. W kryterium podmiotowym wyróżnia się role oczekiwane przez innych uczestników stosunków międzynarodowych, względnie role wybierane przez konkretne państwa. Natomiast w kryterium efektywnościowym wyróżnia się – role deklarowane i odgrywane (rzeczywiste) przez poszczególne państwa. Można zatem przyjąć, że role rzeczywiste są niejako wypadkową ról deklarowanych, narzucanych oraz rzeczywistych<sup>7</sup>. Ponadto należy podkreślić, iż rola międzynarodowa państwa w metodach behawioralnej oraz funkcjonalnej koncentruje się głównie na ocenie działalności wybitnych jednostek względnie wąskich grup kierowniczych (najczęściej przywódców politycznych oraz ich najbliższego otoczenia) w stosunkach międzynarodowych i polityce zagranicznej państw. Starają się oni realizować konsekwentnie interesy państwowo-narodowe z uwzględnieniem reakcji i oczekiwań uczestników zewnętrznych. Znajdują się oni w samym centrum ośrodka decyzyjnego, przypada im pierwszoplanowa rola w kształtowaniu celów polityki zagranicznej w oparciu o uwarunkowania wewnętrzne i zewnętrzne (obiektywne i subiektywne), uwzględniając zwłaszcza interesy oraz wyselekcjonowane instrumenty i środki działania w polityce zagranicznej poszczególnych państw i innych uczestników stosunków międzynarodowych<sup>8</sup>.

W niemieckich badaniach odnośnie roli międzynarodowej zjednoczonych Niemiec uwidoczniła się od początku lat 90. duża współzależność między badaniami teoretycznymi oraz ich wpływem na kształtowanie koncepcji polityki zagranicznej poszczególnych rządów federalnych. W tym kontekście należy zwrócić uwagę na fakt, że przy określeniu roli i pozycji międzynarodowej zjednoczonych Niemiec po przezwyciężeniu konfliktu Wschód–Zachód 1989/1990 w badaniach empirycznych brano pod uwagę głównie takie wyznaczniki wewnętrzne jak: potencjał gospodarczy i demograficzny, warunki życia ludności, poziom rozwoju technologicznego oraz infrastruktury, stabilność systemu politycznego oraz zewnętrzne jak – korzystne położenie geopolityczne Niemiec po zjednoczeniu w centrum Europy, silne powiązania gospodarczo-handlowe oraz członkostwo w kluczowych organizacjach międzynarodowych.

Równocześnie ze względu na zasygnalizowane wyżej atuty zjednoczonych Niemiec – społeczność międzynarodowa, a zwłaszcza sojusznicy zachodni

---

<sup>7</sup> Z.J. Pietraś, *Decydowanie polityczne*, Warszawa–Kraków 1998, s. 25–26.

<sup>8</sup> Por. K. Holsti, *National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy*, „International Studies Quarterly” 1970, No. 3, s. 233 i nast.; w literaturze polskiej: M. Bielecka, *Role międzynarodowe państw*, [w:] *Wstęp do teorii polityki zagranicznej państwa*, red. R. Zięba, Toruń 2004, s. 177–192.

na czele z USA, oczekiwali od zjednoczonych Niemiec większego zaangażowania w działania zewnętrzne na rzecz rozwiązywania złożonych problemów oraz narastających lawinowo postzimnowojennych konfliktów międzynarodowych. Najbardziej drażliwą sprawą był udział niemieckich sił zbrojnych – Bundeswehry w interwencjach zbrojnych poza obszarem obrony NATO. Stało się to formalnie możliwe dopiero po orzeczeniu Federalnego Trybunału Konstytucyjnego (z 5 lipca 1994 r.), które uzależniało udział oddziałów Bundeswehry w misjach wojskowych od legalnego mandatu międzynarodowego (głównie rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ) oraz dodatkowo każdorazowej zgody Bundestagu. Mimo ustanowienia powyższych podstaw formalno-prawnych dopiero nowa generacja polityków koalicji socjaldemokratyczno-zielonej na czele z kanclerzem Gerhardem Schröderem z SPD (1998–2005) przełamała tradycyjne opory oraz zdecydowała się na szerszy udział oddziałów Bundeswehry w takich międzynarodowych operacjach stabilizacyjnych jak np. wojny w Kosowie (1999) oraz Afganistanie (2002–2014) i innych. Decyzje powyższe nie osłabiły jednak ani tendencji pacyfistycznych w społeczeństwie niemieckim, ani też przywiązania elit politycznych do elementów „kultury wstrzemięźliwości militarnej” w odniesieniu do użycia sił zbrojnych w operacjach poza obszarem NATO. Kontrowersje wokół powyższej kwestii utrzymały się również w drugiej dekadzie XXI w.<sup>9</sup> Skłoniło to przykładowo między innymi – obok kalkulacji politycznych w wyborach do Bundestagu w 2002 r. – ekipę rządzącą SPD/Sojusz 90/Zieloni kanclerza Schrödera do odmowy udziału RFN w interwencji zbrojnej w „koalicji chętnych” w Iraku (2003) pod kierunkiem USA. Doprowadziło to w konsekwencji przejściowo do izolacji RFN w ramach NATO w połowie pierwszej dekady XXI w. Mimo załagodzenia powyższych kontrowersji i poprawy relacji niemiecko-amerykańskich na przełomie 2004/2005 USA demonstracyjnie odrzuciły starania ekipy SPD/Sojusz 90/Zieloni o przyjęcie RFN do grona stałych członków Rady Bezpieczeństwa ONZ<sup>10</sup>. Decyzja powyższa zbiegła się z kryzysem w UE wokół sprawy odmowy ratyfikacji zmodyfikowanego Traktatu Konstytucyjnego dla Europy w referendach we Francji i Holandii w 2005 r., stwarzając dla RFN okazję do podjęcia nowych kroków w kierunku działania na rzecz reformy UE<sup>11</sup>. Była to także okazja do jeszcze większego zaangażowania się Niemiec w dążeniu do umocnienia swej pozycji w UE oraz w całej Europie.

Zasygnalizowana wyżej modyfikacja polityki zagranicznej i bezpieczeństwa po zjednoczeniu nie pozostała bez wpływu na badania naukowe w odniesieniu do określenia nowej roli i pozycji międzynarodowej Niemiec po zjednoczeniu. W badaniach teoretycznych i empirycznych występowały w tym zakresie zróżnicowane tendencje, z których najważniejsze to:

<sup>9</sup> Por. szerzej K. Malinowski, *Nauka...*, *op. cit.*, s. 7–44.

<sup>10</sup> Por. J. Fischer, „*I am not convinced*”. *Der Irak-Krieg und die rot-grünen Jahre*, Köln 2011, s. 285 i nast.

<sup>11</sup> Zob. szerzej: E. Wolfram, *Rot-Grün an der Macht. Deutschland 1998–2005*, München 2013, s. 64–109; w literaturze polskiej: K. Miszczak, *Polityka zagraniczna, bezpieczeństwa i obrony koalicji SPD–Sojusz 90/Zieloni w okresie 1998–2005*, Warszawa 2012, s. 389 i nast.

- sformułowanie po 1990 r. przez wybitnego historyka i politologa Hansa Petera Schwarza w obszernej monografii tezy, że w wyniku zjednoczenia Niemcy stały się ponownie ze względu na swój potencjał ekonomiczny i korzystne położenie geopolityczne „centralnym mocarstwem europejskim” i winny odgrywać bardziej aktywną rolę w polityce światowej<sup>12</sup>;
- podtrzymywanie ze względu na doświadczenia historyczne Niemiec przez niemieckie badania nad pokojem (Friedensforschung), koncepcji dwóch ról międzynarodowych Niemiec: bądź to jako – „mocarstwo cywilne” (Zivilmacht), bądź też jako „mocarstwo pokojowe” (Friedensmacht)<sup>13</sup>;
- badacze nurtu realistycznego wskazywali na konieczność dostrzeżenia kontynuacji i zmian w polityce zagranicznej zjednoczonych Niemiec stosownie do wymogów postępującej ewolucji systemu międzynarodowego po 1949 r.<sup>14</sup>;
- ważne znaczenia miały też badania politologiczno-prawne polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Niemiec, koncentrujące się na szczegółowej analizie funkcjonowania ich złożonego mechanizmu decyzyjnego<sup>15</sup>;
- przedstawiciele młodszej generacji badaczy niemieckich preferowali spełnianie przez zjednoczone Niemcy ze względu na ogromny potencjał gospodarczy oraz silne powiązania handlowe w skali całego świata – roli mocarstwa gospodarczego (Wirtschaftsmacht) względnie handlowego (Handelsmacht)<sup>16</sup>.

Po długoletnich rządach chadecko-liberalnych kanclerza Helmuta Kohla z CDU (1982–1998) oraz latach rządów koalicji socjaldemokratyczno-zielonej kanclerza G. Schrödera z SPD (1998–2005) doszło stopniowo do wzrostu roli międzynarodowej zjednoczonych Niemiec. Niemcy utrzymały swoją pozycję jako „sektorowe mocarstwo ekonomicznie” w skali globalnej, umacniając zarazem swoją pozycję jako czołowe państwo UE. Znalazło to również odzwierciedlenie w zasygnalizowanych wyżej kierunkach oraz tendencjach badawczych nad rolą międzynarodową zjednoczonych Niemiec.

---

<sup>12</sup> Por. H.P. Schwarz, *Die Zentralmacht Europas – Deutschlands Rückkehr auf die Weltbühne*, Berlin 1994.

<sup>13</sup> Por. S. Harnisch, H. Maull, *The Foreign Policy of the Berlin Republic*, Manchester 2001.

<sup>14</sup> Zob. Ch. Hacke, *Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Von Konrad Adenauer bis Gerhard Schröder*, Berlin 2003; w literaturze polskiej: E. Cziomer, *Polityka zagraniczna Niemiec: kontynuacja i zmiana po zjednoczeniu ze szczególnym uwzględnieniem polityki europejskiej i transatlantyckiej*, Warszawa 2005.

<sup>15</sup> S. Bierling, *Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland: Normen, Akteure, Entscheidungen*, München 1999.

<sup>16</sup> Por. M. Staack, *Großmacht oder Handelsstaat? Deutschlands außenpolitische Grundorientierungen in einem neuen internationalen System*, München–Wien 2000.

## **Poszukiwanie nowej roli i odpowiedzialności międzynarodowej Niemiec w kontekście prób rozwiązywania kryzysu strefy euro UE po 2010 r.**

Po przeniesieniu stolicy z Bonn do Berlina (pod koniec 1999 r.), RFN przekształciła się nieformalnie od początku XXI w. w tzw. Republikę Berlińską. W ciągu kilku lat Berlin stał się stopniowo w XXI w. najważniejszym ośrodkiem koordynacji badań nad stosunkami międzynarodowymi oraz polityką zagraniczną RFN. Z wielu think thanków pierwszoplanowe znaczenie miały tam – Fundacja Nauka i Polityka (SWP) oraz Niemieckie Towarzystwo Polityki Zagranicznej (DGAP), które poza badaniami teoretycznymi oraz empirycznymi spełniały również ważną rolę doradczo-eksperską dla Urzędu Kanclerskiego (UK) i Urzędu Spraw Zagranicznych (AA). Do współpracy zapraszano nie tylko naukowców z innych placówek badawczych w RFN oraz zagranicznych, lecz także polityków z rządu federalnego, deputowanych Bundestagu, publicystów oraz ekspertów z różnych dziedzin gospodarki i praktyki społeczno-politycznej.

Pierwszą syntezą oceny stanu badań nad całokształtem aspektów teoretycznych oraz praktycznych zadań polityki zagranicznej oraz nowej roli międzynarodowej Niemiec według stanu na połowę pierwszej dekady XXI w. była obszerna interdyscyplinarna praca zbiorowa<sup>17</sup>. W pracy powyższej obok diagnozy sformułowano również szereg nowych postulatów badawczych. Poza kontynuacją badań nad integracją europejską i współpracą transatlantycką wskazywano w niej na potrzebę intensyfikacji badań problemów globalnych oraz relacji Niemiec z państwami i nowymi mocarstwami pozaeuropejskimi (neue Führungsmächte). Obszerne oraz pogłębione badania na powyższy temat o charakterze strategicznym oraz polityczno-gospodarczym, ze wskazaniem na możliwości oraz priorytety współpracy Niemiec z rynkami wschodzącymi oraz nowymi mocarstwami regionalnymi w Azji, Afryce oraz Ameryce Łacińskiej przygotowała wspomniana już wyżej fundacja SWP w Berlinie<sup>18</sup>. Frank Walter Steinmeier jako szef Urzędu Kanclerskiego w latach 1998–2005 oraz bliski współpracownik kanclerza Schrödera, a następnie minister spraw zagranicznych 2005–2009 i ponownie od 2013 r. w rządach kanclerz Merkel był osobiście mocno zaangażowany w tworzenie SWP w Berlinie 1999/2000 oraz jej współdziałanie z praktyką polityczną w przygotowaniu wielu ekspertyz specjalistycznych na zlecenie AA i UK. Prace powyższe były kontynuowane oraz pogłębiane w ramach tworzenia kolejnych rządów koalicyjnych pod kierunkiem kanclerz Merkel po 2005 r.

Warto podkreślić, że działania rządów federalnych kanclerz Merkel na rzecz wzmocnienia roli międzynarodowej Niemiec po 2005 r. wiązały się z koniecznością rozwiązania wielu istotnych kwestii wewnętrznych i europejskich, poniżej zostały podane najważniejsze z nich.

<sup>17</sup> Zob. S. Schmidt, G. Hellmann, R. Wolf (hrsg.), *Handbuch zur deutschen Außenpolitik*, Wiesbaden 2007.

<sup>18</sup> Por. szerzej: E. Cziomer, *Polityka zagraniczna Niemiec w dobie...*, *op. cit.*, s. 149–169.



- W sprawach wewnętrznych doprowadzenie do zdecydowanej poprawy sytuacji społeczno-gospodarczej, głównie ograniczenia bezrobocia oraz nadmiernie rozbudowanych świadczeń społecznych. W aspekcie zewnętrznym chodziło o to, aby Niemcy przestały być „chorym człowiekiem Europy” i były zdolne do przestrzegania forsowanych jeszcze przez kanclerza Kohla kryteriów stabilności UE z Maastricht z 1993 r. Udało się to przewyciężyć średniofalowo przez wdrożenie jeszcze pod koniec rządów kanclerza Schrödera kontrowersyjnej Agendy 2010 z 2003 r. Ironią losu było to, że jej efekty wdrożenia przez kolejne ekipy rządzące po 2005 r. przyczyniły się głównie do umocnienia pozycji CDU i jej przewodniczącej A. Merkel w niemieckim systemie partyjnym. Natomiast SPD jako inicjator Agendy 2010 w 2003 r. w wyborach do Bundestagu w latach 2009 i 2013 utraciła poparcie społeczne wśród warstw najuboższych oraz znacznej części klasy średniej. Jej poparcie ze strony wyborców na szczeblu federalnym oscyloowało w granicach ok. 21–25%. Od tej pory SPD skazana została na szczeblu federacji bądź to na pełnienie funkcji słabszego koalicjanta chadecji (2005–2009 i od 2013), bądź też sprowadzona została do roli partii opozycyjnej (2009–2013). Między innymi dzięki Agendzie 2010 Niemcy stosunkowo szybko przewyciężyły również ujemne następstwa światowego kryzysu finansowo gospodarczego 2007+. Rząd CDU/CSU/SPD zdecydował się między innymi wyasygnować na przełomie lat 2008/2009 w formie różnych świadczeń społecznych, dotacji itp. działań, zwłaszcza dla utrzymania miejsc pracy oraz udzielania szerokich gwarancji kredytowych firmom i bankom niemieckim w wysokości ponad 700 mld euro. Dzięki temu Niemcy stały się od początku drugiej dekady XXI w. jedną z najbardziej stabilnych i prężnych gospodarek UE o wzrastających powiązaniach globalnych<sup>19</sup>. Pozwoliło to Niemcom odegrać pierwszoplanową rolę w rozwiązywaniu kryzysu strefy euro od 2010 r., o czym w dalszej części artykułu.
- W kwestiach europejskich Niemcy, począwszy od prezydencji w UE w pierwszej połowie 2007 r. odegrały pierwszoplanową rolę w przygotowaniu założeń traktatu lizbońskiego (TL)<sup>20</sup>. W wyniku jego wdrożenia po ratyfikacji w 2009 r. Niemcy umocniły swoją pozycję, uzyskując najwięcej tzw. podwójnych głosów w Radzie UE. Od tej pory wielu polityków i ekspertów niemieckich formułowało tezę, że w ramach UE nie można nic przeforsować wbrew interesom i stanowisku Niemiec<sup>21</sup>.
- Po utworzeniu rządu CDU/CSU/FDP w 2009 r. kanclerz Merkel zdominowała całkowicie w ramach rządu pozycję ministra spraw zagranicznych;

---

<sup>19</sup> Zob. M. Fratzscher, *Die Deutschland-Illusion: Warum wir unsere Wirtschaft überschätzen und Europa brauchen*, München 2014, s. 18–46.

<sup>20</sup> Por. szerzej J.J. Węc, *Traktat Lizboński. Polityczne aspekty reformy ustrojowej Unii Europejskiej w latach 2009*, Kraków 2011.

<sup>21</sup> Zob. szerzej: E. Cziomer, *Polityka zagraniczna Niemiec w dobie...*, op. cit., s. 207 i nast.

Guido Westerwelle bowiem z powodu szeregu błędów w polityce wewnętrznej i zagranicznej musiał ustąpić z funkcji wicekanclerza i przewodniczącego FDP. W tym kontekście przypisywano mu między innymi główną odpowiedzialność za błędną decyzję na forum Rady Bezpieczeństwa ONZ, gdzie wiosną 2011 r. delegat Niemiec w odróżnieniu o czołowych sojuszników zachodnich wstrzymał się przy podejmowaniu decyzji odnośnie interwencji zbrojnej oraz sankcji przeciwko dyktatorowi Libii Muamarowi Kadafiemu podczas wojny domowej w okresie tzw. arabskiej wiosny w 2011 r.<sup>22</sup> Westerwelle jako minister spraw zagranicznych, popierając inicjatywy czołowych ekspertów z SWP i DGAP w Berlinie, postulujących liczne działania na rzecz wzmocnienia roli międzynarodowej Niemiec.

Na przełomie 2011/2012 środowiska naukowe wspólnie ze Sztabem Planowania AA podjęły próbę modyfikacji koncepcji rządu CDU/CSU/FDP w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa w formie dokumentu pt. „Globalizację kształtować – partnerstwo rozbudować – odpowiedzialność dzielić”, którego rangę podniesiono przez specjalną uchwałę Bundestagu do oficjalnej koncepcji rządu federalnego. Dokument powyższy przedstawiał priorytety polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Niemiec, uwzględniając jednak w szerszym zakresie ich relacje w odniesieniu do „współdecydujących mocarstw” (*Gestaltungsmächte*) na trzech kontynentach – Ameryce Łacińskiej, Azji i Afryce. Jego najważniejsze punkty ciężkości przedstawiały się następująco:

- 1) „Europa i jej sąsiedzi” z priorytetami rozwiązania kryzysu strefy euro oraz wzmocnienia WPZBiO UE;
- 2) „współpraca transatlantycka” z ważnymi elementami działania w ramach NATO oraz ścisłą współpracą z USA w celu utworzenia wspólnego Rynku Wewnętrznego po zakończeniu zainicjowanych rozmów UE–USA (TTIP);
- 3) dalsze angażowanie się Niemiec we współpracę w ramach ONZ, G 8 i G 20 oraz rozwiązywanie problemów globalnych w aspekcie dwu- i wielostronnym;
- 4) współpraca z „nowymi centrami siły” (*neue Kraftzentren*), czyli zacieśnienie relacji z państwami wschodzących gospodarek, takich jak Chiny, Indie, Brazylia, Rosja i Afryka Południowa (BRICS) oraz innymi państwami Azji, Afryki i Ameryki Łacińskiej, z którymi współpraca rozwija się we wszystkich płaszczyznach i służy dobrze interesom politycznym i gospodarczym Niemiec;
- 5) dążenie do: a) wzmocnienia ochrony praw człowieka oraz b) udzielania pomocy humanitarnej w skali globalnej i regionalnej<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> Por. O. Gentyert, *Guido Westerwelle. Vom Supermann zum Hampelmann*, Remscheid 2011.

<sup>23</sup> Gestaltungskonzept der Bundesregierung (8.02.2012), *Globalisierung gestalten – Partnerschaft ausbauen – Verantwortung teilen. Konzept der Bundesregierung*, <http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/608384/publicationFile/169965/Gestaltungsmachtekonzep.pdf> [dostęp: 20.03.2015].



Od 2012 r. w literaturze naukowej i publicystyce pojęcie „mocarstwo współdecydujące” (*Gestaltungsmacht*) znalazło szerokie zastosowanie dla określenia nowych form aktywności międzynarodowej Niemiec. W ramach wspomnianej już Fundacji SWP podjęło dodatkowo próbę określenia nowej strategii postępowania Niemiec na tle długofalowych uwarunkowań wewnętrznych i zewnętrznych. Nowa strategia postępowania RFN w stosunkach międzynarodowych winna charakteryzować się do 2030 r. następującymi zasadami i wartościami oraz wolą umocnienia przywództwa międzynarodowego Niemiec:

- Wypracować zdolność i gotowość elit politycznych i kół rządzących Niemiec do przeprowadzenia w polityce międzynarodowej;
- Opanować umiejętność przejścia roli „roli mocarstwa współprzewodzącego” (*Mit-Führungsmacht*) w Europie i najbliższym sąsiedztwie;
- Zachować elastyczne podejście do zmieniających się konstelacji układu sił w świecie;
- Wykorzystać własne wartości do tworzenia spójnej koncepcji ładu międzynarodowego w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa Niemiec;
- Opanować zdolności dokonywania wyboru odpowiednich partnerów do współdziałania w szybko zmieniających się uwarunkowaniach nowych ram międzynarodowych (*Rahmenbedingungen*)<sup>24</sup>.

Zasygnalizowane wyżej niemieckie koncepcje i rozważania teoretyczne miały określony wpływ na działania praktyczne rządu federalnego kanclerz Merkel w kierunku rozwiązania kryzysu strefy euro w latach 2010–2013 i dodatkowo w pierwszej połowie 2015 r. Poniżej ograniczam się do wyeksponowanie skrótowo kilku kwestii ogólnych:

Po ogłoszeniu przez Grecję pod koniec 2009 r. niemożności obsługi swojego zadłużenia zagranicznego, kryzys zadłużenia objął od 2010 r. dodatkowo w różnym stopniu Portugalię, Irlandię, Hiszpanię i Włochy (tzw. państwa grupy PIIGS). Stopniowo kryzys zadłużenia strefy euro przekształcił się w kryzys polityczny oraz funkcjonowania całej UE, która była całkowicie nieprzygotowana do jego rozwiązania. Niemcy dzięki szybkiemu przewyciężeniu na przełomie 2009/2010 ujemnych następstw światowego kryzysu finansowo-gospodarczego stały się ostatnią deską ratunku dla nadmiernie zadłużonych państw PIIGS. Ponieważ traktat o Unii Europejskiej z Maastricht z 1992 r. nie przewidywał możliwości udzielania pożyczek i kredytów zarówno ze strony państw członkowskich, jak też Europejskiego Banku Centralnego (EBC) – państwom zadłużonym, z inicjatywy przywódców Niemiec i Francji – 6 maja 2010 r. 16 państw Eurogrupy (bez Słowacji) razem z Międzynarodowym Funduszem Walutowym (MFW) udzieliły bankrutującej Grecji pożyczkę i gwarancje kredytowe na zasadach komercyjnych (4,75 oprocentowania) na obsługę kredytów i zadłużenia o łącz-

---

<sup>24</sup> M. Kaim, V. Perthes, *Herausforderungen der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik bis 2030: Gestaltung in der turbulenten Welt*, [http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/fachpublikationen/121016\\_ZfAS\\_Deutschland2030\\_prt\\_kim.pdf](http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/fachpublikationen/121016_ZfAS_Deutschland2030_prt_kim.pdf) [dostęp: 12.02.2016].

nej wysokości 110 mld euro, z czego na Niemcy stosownie do ich potencjału gospodarczo-finansowego w Eurogrupie przypadało 27,92%<sup>25</sup> Nie uspokoiło to jednak rynków finansowych, a amerykańskie agencje ratingowe nadal obniżały wiarygodność kredytową Grecji i pozostałych południowych państw Eurogrupy. Stąd niemiecko-francuskie team kanclerz Merkel i prezydenta Nikolasa Sarkozy'ego, a od maja 2012 r., jego następcy – Francois Hollande'a – przeforsował ustanowienie stałych instrumentów finansowych jako pewnego rodzaju „ściany zaporowej” przeciwko spekulacjom giełdowym. Tylko w latach 2010–2012 kraje strefy euro i MFW miały przekazać Grecji łącznie gwarancje kredytowe na ok. 120 mld euro. Dlatego też przedstawiciele Komisji Europejskiej i EBC oraz MFW, czyli tzw. Trojka, uzgadniali w Atenach szczegóły porozumienia oraz przyszłej strategii stabilizacji finansowej dla Grecji. Zasadniczym argumentem przeciwko przyznaniu Grecji kredytów była jednak obawa – czy zostanie on prawidłowo wykorzystany i czy rząd w Atenach spłaci go i wykupi papiery dłużne w przewidzianym terminie?

Ostatecznie państwa Eurogrupy zdecydowały się od połowy 2010 r. na ściśle współdziałanie z instytucjami UE w celu tworzenia stałego Europejskiego Instrumentu Stabilności Finansowej (EFSF ustanowionego 7 czerwca 2010), do udzielania w wyjątkowych sytuacjach nadmiernie zadłużonym państwom strefy euro gwarancji kredytowych. Obok Grecji z kredytu powyższego musiały skorzystać Portugalia i Irlandia. Nadal było realne niebezpieczeństwo pogłębienia się zadłużenia Hiszpanii i Włoch. W ciągu ponad roku (od czerwca 2010 do lipca 2011) EFSF dysponował kapitałem w wysokości ok. 240 mld euro, którego zasoby na posiedzeniu Rady Europejskiej 21 lipca 2011 r. zostały podniesione do 440 mld euro, zakładając ich optymalne podniesienie w przyszłości do 750 lub nawet 780 mld euro po wyrażeniu na to zgody podczas procesu ratyfikacyjnego w parlamentach Eurogrupy.

21 lipca 2011 r. powołano do życia na szczycie UE w Brukseli stały mechanizm ratunkowy (zmodyfikowany 2 lutego 2012 r.) – Europejski Mechanizm Stabilizacyjny (ESM). Musiał on zostać ratyfikowany przez parlamenty Eurogrupy do połowy 2012 r. i zostać wyposażony w kapitał o wysokości 700 mld euro, z czego 500 mld euro będzie mogło zostać przekazane w formie niskooprocentowanych kredytów dla najbardziej zadłużonych państw, a pozostałe 200 mld euro pozostaną w rezerwie. Hipotetycznie przewidywano perspektywicznie podniesienie wkładu finansowego ESM nawet do 1 biliona euro. Dodatkowo 80 mld euro zostało przeznaczone na doraźne udzielanie kredytów w szczególnych sytuacjach. Każdorazowo decyzję o przyznaniu kredytu gwarancyjnego będą podejmowali ministrowie finansów Eurogrupy. Największy wkład kapitałowy do ESM wniosą Niemcy, które zadeklarowały w ciągu pięciu lat wkład finansowy w wy-

---

<sup>25</sup> Por. szerzej E. Cziomer, *Od światowego kryzysu finansowego do kryzysu strefy euro: implikacje wewnątrzpolityczne dla Niemiec w latach 2008–2011*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2011, nr 5, s. 35 i nast.

sokości 22 mld euro. Dodatkowo przejęły one największe gwarancje kredytowe ESM do wysokości 168 mld euro<sup>26</sup>.

Od lata 2011 r. coraz bardziej nabrzmiała stawała się sprawa ratowania Grecji przed możliwym bankructwem. Wprawdzie na kolejnym szczycie Eurogrupy 21 lipca oraz 26–27 października 2011 r. w Brukseli uzgodniono wstępną zgodę odnośnie udzielenia Grecji kolejnych gwarancji kredytowych z funduszu EFSF w wysokości ok. 130 mld euro przy równoczesnej redukcji o 50% jej zadłużenia. Sprawa powyższa była jednak bardzo skomplikowana i przeciągnęła się do początku marca 2012, gdyż towarzyszyły jej protesty i zawirowania polityczne w Grecji oraz wątpliwości Komisji Europejskiej, EBC i MFW – czy rząd i parlament grecki są w stanie podjąć konkretne kroki na rzecz niezbędnych oraz niepopularnych w społeczeństwie cięć budżetowych, czy podjęcia działań stabilizujących sytuację w państwie?

Z drugiej strony państwa Eurogrupy musiały brać pod uwagę ryzyko implikacji ewentualnego bankructwa Grecji nie tylko dla strefy euro i UE, ale także dla całej Europy. Należy podkreślić, że wartość całokształtu wierzycelności niemieckich w 17 państwach strefy euro (koncernów, instytucji państwowych i osób prywatnych) opiewała w 2011 r. na sumę 3,4 biliona euro. Dlatego Merkel i rząd chadecko-liberalny zabiegały usilnie o szukanie dróg do rozwiązania utrzymującego się tam kryzysu zadłużenia. Dopiero po utworzeniu rządu o fachowców Lukasa Papademosasa uzyskał on niezbędne pełnomocnictwa parlamentu greckiego do ostatecznego przyjęcia drugiego „pakietu ratunkowego” oraz redukcji zadłużenia o 50% wobec banków prywatnych<sup>27</sup>.

Zasygnalizowane powyżej decyzje odnośnie „drugiego pakietu ratunkowego” stanowiły przełom w walce z kryzysem zadłużenia Grecji, ale nie przesądziły o jego ostatecznym powodzeniu. Wynikało to z faktu, że nadal utrzymywała się niska wiarygodność kredytowa Grecji, a jej gospodarka nie była w stanie wyjść z utrzymującej się od czterech lat ostrej recesji. Nie było też możliwości szybkiego rozwiązania kwestii zadłużenia oraz przywrócenia stabilności finansowej Grecji. Ukoronowaniem działań niemiecko-francuskich w kierunku zahamowania zachwianej od 2010 r. stabilności finansowej strefy euro było zaproponowanie przez Merkel i Sarkozy'ego 5 grudnia 2011 r. w Paryżu oraz podpisanie 1 marca 2012 r. w Brukseli przez przywódców 25 państw UE (z wyjątkiem Czech i Wielkiej Brytanii) „Traktatu o stabilizacji, koordynacji i zarządzaniu unią gospodarczą i walutową”<sup>28</sup>. Zaostrzał on kryteria wydatków budżetowych oraz wprowadzał liczne kontrole finansowe, zapowiadając równocześnie wprowadzenie Unii Bankowej.

<sup>26</sup> Zob. szerzej: R. Ohr, *Wie viel Euro braucht Europa*, „Aus Politik und Zeitgeschichte” (APZ) 2012, Nr 13, s. 23–34.

<sup>27</sup> Zob. *Alles für die Hälfte. Beteiligung an Griechenlands Schuldenschnitt*, „Süddeutsche Zeitung”, 8.03.2012, [www.sueddeutsche.de](http://www.sueddeutsche.de) [dostęp: 20.03.2015].

<sup>28</sup> Zob. *Treaty on stability, coordination and governance in the economic and monetary union*, 1.03.2012, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/128035.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/128035.pdf). [dostęp: 20.03.2015].

Zasadniczym elementem działań Niemiec na rzecz stabilizacji strefy euro do połowy 2013 r. był ich dotychczasowy wkład finansowy w pakiety ratunkowe dla zadłużonych państw na okres trzech lat w ramach umów dwustronnych dla Grecji pierwszy (I) 2010–2013, oraz drugi (II) 2012–2014, Irlandii (2010–2013), Portugalii (2011–2014), banków hiszpańskich (2013–2016) oraz Cypru (2013–2016). Dodatkowo Niemcy partycypowały procentowo w udziałach pomocy MFW, w wykupie papierów dłużnych oraz zobowiązaniach targetowych EBC. Według danych Federalnego Ministerstwa Finansów ogólny wkład finansowy Niemiec w poszczególne pakiety ratunkowe i formy pomocy przedstawiał się następująco:

1. Ogólna wartość niemieckich gwarancji kredytowych: 127,91 mld euro na 440,00 mld euro gwarancji całej strefy euro, czyli 29,07%,
2. Udział Niemiec w pakietach ratunkowych MFW 13,98 mld euro, czyli 5,59%,
3. Wpłaty gotówkowe do ESM: 23,26 mld euro,
4. Maksymalny pułap potencjalnych gwarancji kredytowych ESM: 190 mld euro,
5. Partycypacja w wykupie papierów dłużnych EBC: 26,26 mld euro,
6. Udział w zobowiązaniach targetowych EBC: 98,84 mld euro.

Udział Niemiec w powyższych gwarancjach kredytowych i pakietach ratunkowych obliczało się w 2013 r. łącznie na ok. 392,40 mld euro. Zestawienie powyższe nie obejmowało udziału Niemiec w pakiecie ratunkowych dla Cypru wiosną 2013 r., który był o wiele mniejszy niż wcześniejsze. Na 10 mld euro przyznanych Cypru Niemcy partycypowały w wysokości 29%. Warto zaznaczyć, iż Niemcy odrzucały zdecydowanie ustanowienie tzw. eurobonów, czyli przejęcie wspólnej odpowiedzialności za całkowite zadłużenie wszystkich członków Eurogrupy. Tolerowano natomiast aktywność EBC w krótkoterminowych zakupach długów poszczególnych państw Eurogrupy na zasadach komercyjnych, dopuszczając do emisji przez EBC waluty euro na rynki kapitałowe. Generalnie można stwierdzić, że ze względu na swój wkład finansowy w pakiety ratunkowe oraz silną pozycję ekonomiczno-finansową – Niemcy odegrały pierwszoplanową rolę w dążeniu do przezwyciężenia kryzysu strefy euro w latach 2010–2013.

Ze względu na pogarszającą się długofalowo sytuację gospodarczą w strefie euro, mimo pewnych zastrzeżeń Francja popierała niemiecką strategię narzucania wszystkim państwom PIIGS, a zwłaszcza Grecji, programu oszczędzania. Udało w ten sposób załagodzić kryzys poprzez bieżące interwencje (zakup przez EBC długów) i doprowadzić do częściowej stabilizacji państw PIIGS. Forsowana przez kanclerz Merkel i niemieckiego ministra finansów Wolfganga Schäuble w ramach działań Trojki idea rygorystycznego narzucania Grecji ostrych cięć budżetowych na cele społeczne pogarszała systematycznie jej sytuację społeczno-gospodarczą. Również w Hiszpanii, Portugalii i Włoszech wzrastało bezrobocie i niezadowolenie społeczne. W wyborach parlamentarnych duży przyrost głosów wyborców w całej UE uzyskiwały partie populistyczne. Z ocen greckich wynika, że strategia

Merkel wobec Grecji przyniosła tylko doraźnie zażegnanie kryzysu bez widoku na jego ostateczne rozwiązanie. Oddała to możliwość przejęcia przez Niemcy w pełni akceptowanej w Grecji i całej UE roli przywódczej<sup>29</sup>.

Na początku 2015 r. wybory parlamentarne w Grecji wygrała populistyczna partia lewicowa Syriza na czele z Alexisem Tsiprasem, która odmówiła dalszych cięć wydatków społecznych, przeciwstawiając się przez 5 miesięcy jakimkolwiek ustępstwom proponowanym przez Niemcy i pozostałe 18 państw strefy euro (w międzyczasie wspólną walutę euro przyjęły Estonia 2011, Łotwa 2014 i Litwa 2015). Dopiero w lipcu 2015 pod groźbą trudnego do przeprowadzenia zgodnie z prawem europejskimi – Grexitu, czyli opuszczenia strefy euro – Grecja uzyskała trzeci pakiet ratunkowy w wysokości 86 mld euro na lata 2015–2018. Decyzję w sprawie przyznania powyższego kredytu w kilku ratach na twardych warunkach Grecji przesądziła w RFN ostatecznie kanclerz Merkel, mimo wielu zastrzeżeń resortu finansów oraz Niemieckiego Banku Federalnego<sup>30</sup>.

Pomyślne zakończenie kontrowersji wokół warunków przyznania trzeciego pakietu ratunkowego dla Grecji w pierwszej połowie 2015 r. potwierdziło pierwszoplanową rolę Niemiec oraz kanclerz Merkel w próbach rozwiązywania kryzysu strefy euro<sup>31</sup>. Niemieckie gwarancje kredytowe nie przesądziły jednak ostatecznego przezwyciężenia kryzysu strefy euro. Kryzys powyższy został jedynie przejściowo zażegnany, przysparzając Niemcom znaczne korzyści finansowe. Według obliczeń Instytutu Badań Gospodarczych w Halle (IWH) z tytułu samego oprocentowania niemieckich pożyczek i różnych form gwarancji kredytowych dla Grecji w latach 2010–2015 Niemcy osiągnęły łącznie ok. 100 mld euro zysku, głównie dzięki bardzo korzystnej sprzedaży swoich papierów dłużnych<sup>32</sup>. Pierwszy program telewizji niemieckiej ARD wykorzystał powyższą analizę do umieszczenia na swoim portalu internetowym wiadomości: „Niemcy są zwycięzcą kryzysu”<sup>33</sup>. Nie miała ona jednoznacznego przełożenia praktycznego na rozwiązanie kryzysu strefy euro. Grecja nie zrealizowała przyjętych w lecie 2015 r. zobowiązań przeprowadzenia zalecanych przez Instytucje (dawna Trojka) reform.

Na początku 2016 r. MFW, EBC i Komisja Europejska stanęły przed koniecznością udzielenia Grecji nowego pakietu ratunkowego w wysokości

---

<sup>29</sup> Por. Ch. Katsioulis, *Der schmale Grat zwischen Führung und Führer. Die deutsche Führungsrolle in der Eurokrise aus griechischer Sicht*, [w:] S. Harnisch, J. Schild (hrsg.), *op. cit.*, s. 251–275.

<sup>30</sup> *Griechenland erhält neue Milliardenkredit*, „Spiegel-Online”, 2.12.2015, <http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/griechenland-esm-ueberweist-naechsten-milliardenkredit-a-10692> [dostęp: 21.03.2016].

<sup>31</sup> Zob. szerzej: E. Cziomer, *Teoria i praktyka...*, *op. cit.*

<sup>32</sup> Por. IWH Online, *Germany's benefit from the Greek crisis*, [http://www.iwh-halle.de/d/publik/iwhonline/io\\_2015-07.pdf](http://www.iwh-halle.de/d/publik/iwhonline/io_2015-07.pdf) [dostęp: 21.03.2016].

<sup>33</sup> *Deutschland ist der Krisengewinner. Studie zu Folgen der Griechenland-Krise*, (10.08.2015), <http://www.br.de/nachrichten/tagesschau/studie-griechenland-krise-tagesschau-100.html> [dostęp: 21.03.2016].



ok. 86 mld euro w celu utrzymania płynności budżetowej. Szczegółowe warunki przyznania pakietu nie zostały jeszcze uzgodnione, ale posunięcie takie będzie prawdopodobnie nieuchronne ze względu na nie do przecenienia znaczenie Grecji w 2016 r. w powstrzymaniu napływu nielegalnych uchodźców do UE, w tym zwłaszcza do Niemiec<sup>34</sup>.

### **Wyzwania przywództwa Niemiec w UE oraz roli kanclerz Angeli Merkel w kryzysie migracyjnym 2015/2016**

W początkowej fazie kryzysu strefy euro wielu polityków europejskich oczekiwało nie tylko na wzrost roli i odpowiedzialności Niemiec, lecz wręcz postulowało przejęcia przez Berlin przywództwa w UE. Świadczył o tym między innymi poniższy fragment wystąpienia 28 listopada 2011 r. na spotkaniu w DGAP w Berlinie polskiego ministra spraw zagranicznych R. Sikorskiego, który stwierdził, że:

...Nie możecie sobie pozwolić na porażkę przywództwa. Nie możecie dominować, lecz macie przeprowadzić reformom. Jeżeli włączycie nas w proces podejmowania decyzji, możecie liczyć na wsparcie ze strony Polski [podkr. moje – E.C.] ... I domagam się od Niemiec tego, abyście – dla dobra Waszego i naszego – pomogli tej strefie euro przetrwać i prosperować. Dobrze wiecie, że nikt inny nie jest w stanie tego zrobić. Zapewne jestem pierwszym w historii ministrem spraw zagranicznych Polski, który to powie: *Mniej zaczynam się obawiać się niemieckiej potęgi niż niemieckiej bezczynności...*<sup>35</sup>.

Podobnych wypowiedzi polityków i ekspertów zagranicznych pojawiło się sporo. Na marginesie warto dodać, że powyższe wystąpienie ministra Sikorskiego miało charakter wybitnie retoryczny, obliczone na rozgłos medialny. Nie było one szerzej konsultowane z rządem polskim. Sikorski uzależnił zarazem poparcie dla aktywnej roli Niemiec od włączenia Polski w procesy decyzyjne strefy euro, do której nie była w stanie obiektywnie przystąpić.

Pod koniec kadencji koalicji chadecko-liberalnej Sztab Planowania AA zlecił wykonanie kolejnej, bardziej kompleksowej o pogłębionej ekspertyzy w formie raportu końcowego z badań na temat nowej roli i odpowiedzialności międzynarodowej Niemiec pt. „Nowa siła. Nowa odpowiedzialność. Elementy niemieckiej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa dla świata w okresie przełomu”<sup>36</sup>. Prace nad raportem trwały blisko rok: (od listopada 2012 do października 2013) z udziałem

<sup>34</sup> Por. *Schulden und Fluechtlinge. Griechenlands doppelte Krise*, „Spiegel-Online”, 27.02.2016, <http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/griechenland-schon-im-maerz-2016-pleite-a-1079485.html> [dostęp: 18.04.2016].

<sup>35</sup> R. Sikorski, *Polska a przyszłość Unii Europejskiej. Berlin, 28 listopada 2011 r.*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej” 2011, nr 10, z. 4.

<sup>36</sup> *Neue Macht. Neue Verantwortung. Elemente einer deutschen Aussen- und Sicherheitspolitik für eine Welt im Umbruch. Ein Papier der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) und des German Marshall Fund on the United States (GFM)*, Berlin, Oktober 2013, <http://www.swp.de> [dostęp: 22.03.2016].



łem kilkudziesięciu specjalistów i ekspertów z różnych dyscyplin, przedstawiciele kół gospodarczych, polityków Bundestagu oraz rządu federalnego różnych opcji pod organizacyjnym i merytorycznym kierownictwem Niemieckiego Instytutu Bezpieczeństwa i Polityki, działającego ramach wspomnianego już wyżej czołowego think tanku w Berlinie SWP oraz amerykańskiej fundacji transatlantyckiej w Niemczech (German Marshall Fund of the United States, GMF).

Raport powyższy miał poza walorami merytorycznymi również znaczenie praktyczne, zawierając wiele konkretnych rekomendacji dla rządu federalnego w odniesieniu do całokształtu polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Niemiec. Postulował też przejście przez Niemcy większej odpowiedzialności oraz przywództwa międzynarodowego, zwłaszcza w odniesieniu do UE. Do treści raportu nawiązywała bezpośrednio umowa koalicyjnego nowego rządu Wielkiej Koalicji CDU/CSU i SPD, utworzonego po wyborach do Bundestagu 27 września 2013 r. Dotyczyło to między innymi sformułowania rozdziału 7 umowy koalicyjnej z 27 listopada 2013 r. pt. „Odpowiedzialność w świecie”, w którym stwierdzono między innymi:

Niemcy są gotowe do przejścia swojej roli międzynarodowej. Chcemy aktywnie współkształtować porządek globalny. Będziemy się przy tym kierowali interesami i wartościami naszego kraju. W skali całego świata Niemcy opowiadają się za pokojem, wolnością i bezpieczeństwem oraz sprawiedliwym porządkiem międzynarodowym, przestrzeganiem praw człowieka, stosowaniem prawa międzynarodowego, jak również zrównoważonego rozwoju i zwalczania biedy. Jesteśmy stosownie do oczekiwań uczestniczyć w rozwiązywaniu kryzysów i konfliktów. Na pierwszym miejscu stawiamy środki dyplomatyczne, pokojowe regulacje i współpracę rozwojową. Opowiadamy się za wiarygodnością oraz solidarnością sojuszniczą. Zamierzamy być dobrym partnerem przy kształtowaniu sprawiedliwego ładu pokojowego<sup>37</sup>.

Ogólnie można stwierdzić, że zarówno raport SWP/GMF z października, jak też postanowienia umowy koalicyjnej nowego rządu CDU/CSU i SPD z końca listopada 2013 r. stanowiły w aspekcie programowym zasadniczy trzon nowej strategii zewnątrzpolitycznej Niemiec, wyrażającej gotowość do przejścia większej odpowiedzialności i przywództwa w stosunkach międzynarodowych. Zawarte w nich zasady, cele, wartości i interesy znalazły się w deklaracjach rządowych kanclerz Merkel oraz szeregu innych dokumentach i wypowiedziach oficjalnych czołowych polityków niemieckich. Nieprzypadkowo sprawa powyższa została nagłośniona na przełomie stycznia i lutego 2014 r. w Monachium – podczas prestiżowej i liczącej się w środowisku międzynarodowym jubileuszowej 50. Monachijskiej Międzynarodowej Konferencji Bezpieczeństwa (MSK) z udziałem czołowych polityków i ekspertów z Niemiec, USA, wszystkich ważniejszych państw europejskich oraz z innych kontynentów. 31 stycznia 2014 r. z ważnym przemówieniem wystąpił prezydent Joachim Gauck, opowiadając

<sup>37</sup> *Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD vom 27.11.2013, 18 Legislaturperiode*, Berlin, s. 165.

się zdecydowanie za koniecznością zwiększenia aktywności międzynarodowej i przywództwa Niemiec, nie wykluczając interwencji wojskowych Bundeswehry przy rozwiązywaniu konfliktów zbrojnych oraz przywracaniu stabilności zagrożonych regionów i państw<sup>38</sup>. W drugim dniu obrad MSK 1 lutego 2014 r. ministrowie spraw zagranicznych – Frank Walter Steinmeier<sup>39</sup> oraz obrony Ursula von der Leyen<sup>40</sup> w swoich wystąpieniach pogłębili tezy prezydenta Gaucka w odniesieniu do potrzeby kreowania nowego podejścia do polityki zagranicznej oraz bezpieczeństwa i obrony Niemiec. W ocenie niektórych ekspertów niemieckich wystąpienia prezydenta Gaucka, Steinmeiera oraz von der Leyen miały wprawdzie aspekt propagandowy, ale podkreślały determinację nowego rządu CDU/CSU/SPD w dążeniu do realizacji deklarowanych założeń programowych<sup>41</sup>.

Po MSK minister spraw zagranicznych Steinmeier zainicjował w lutym 2014 r. debatę na temat: „Przegląd 2014: w polityce zagranicznej myśleć dalekosiędnie. Kryzys – Europa – Porządek” z udziałem 57 naukowców, polityków i ekspertów z 26 państw, którzy przygotowali 52 krytycznych analiz z uwagami i wnioskami pod adresem realizacji polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Niemiec. Następnie zorganizowano kolejne spotkania merytoryczno-dyskusyjne z: 1) autorami opracowań; 2) wybranymi grupami społeczno-zawodowymi w Niemczech; 3) dyplomatami AA w celu przygotowania wdrożenia zaleceń i zmian w ciągu 18 miesięcy od chwili przedstawienia raportu końcowego przez Steinmeiera.

Efektem końcowym były rekomendacje w odniesieniu do zmian strukturalno-funkcjonalnych AA w celu szybszej, skuteczniejszej oraz prawidłowej z punktu interesów Niemiec reakcji na zagrożenia i konflikty międzynarodowe<sup>42</sup>. Prace wdrożeniowe postępowały powoli, koncentrując się głównie na wzmocnieniu działań prewencyjno-dyplomatycznych niektórych komórek organizacyjnych AA.

Przygotowane przez SWP/ GFM w Berlinie w latach 2012–2013 ekspertyzy oraz inne prace analityczno-aplikacyjne na temat nowej roli, odpowiedzialności i przywództwa międzynarodowego Niemiec doczekały się nie tylko zastosowania w działaniach politycznych rządu CDU/CSU/SPD, lecz pobudziły badaczy oraz tworzone *ad hoc* zespoły naukowe w Berlinie i innych ośrodkach akademickich do

<sup>38</sup> J. Gauck, *Deutschlands Rolle in der Welt: Anmerkungen zu Verantwortung. Normen und Bündnissen*, München, Rede, 31.01.2014, s. 1–9, Bundespraesidialamt, [www.bundespraesident.de](http://www.bundespraesident.de).

<sup>39</sup> F.W. Steinmeier, *Rede von Außenminister Frank-Walter Steinmeier anlässlich der 50. Münchner Sicherheitskonferenz*, 01.02.2014, [http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Infoservice/Presse/Reden/2014/140201-BM\\_M%C3%BCSiKo.html](http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Infoservice/Presse/Reden/2014/140201-BM_M%C3%BCSiKo.html) [dostęp: 24.10.2015].

<sup>40</sup> U. von der Leyen, *Rede anlässlich der Muechener Sicherheitskonferenzen*, 1.02.2014, [https://www.securityconference.de/fileadmin/MSK\\_/2014/Reden/2014-01-01\\_Rede\\_BMin\\_von\\_der\\_Leyen\\_MSC\\_2014.pdf](https://www.securityconference.de/fileadmin/MSK_/2014/Reden/2014-01-01_Rede_BMin_von_der_Leyen_MSC_2014.pdf) [dostęp: 24.10.2015].

<sup>41</sup> A. Rinke, *Die Genese der „neuen deutschen Außenpolitik“*, „Internationale Politik”, 4, Juli/August 2014.

<sup>42</sup> *Review 2014: Außenpolitik Weiter Denken. „Krise – Ordnung – Europa“*. *Die Schlussfolgerungen*, 25.02.2015, [http://www.auswaertiges-amt.de/DE/AAmt/Review2014/Ueberblick/Text\\_node.html](http://www.auswaertiges-amt.de/DE/AAmt/Review2014/Ueberblick/Text_node.html) [dostęp: 11.02.2016].

pogłębienia i poszerzenia wiedzy na powyższy temat. Poniżej ograniczymy się do przedstawienia syntetycznej oceny kilku najważniejszych publikacji naukowych w tym zakresie. Należą do nich przede wszystkim:

- Obszerna synteza jednego z najbardziej wnikliwych historyków współczesności Heinricha Augusta Winklera z Uniwersytetu Humboldta w Berlinie, który przedstawia przemiany świata zachodniego (USA, NATO, UE w kontekście roli poszczególnych państw, w tym także Niemiec) oraz relacje regionalne (z pozostałymi regionami państwami europejskimi oraz pozaeuropejskimi). Syntetycznie ujmuje też najważniejsze problemy globalne<sup>43</sup>.
- Problematyce polityki zagranicznej RFN w kontekście przywództwa międzynarodowego w aspekcie teoretycznym oraz empirycznym z udziałem wielu autorów niemieckich i zagranicznych, poświęcona została praca zbiorowa pod redakcją S. Harnischa i J. Schilda<sup>44</sup>. W artykule wprowadzającym S. Harnisch definiuje „rolę przywództwa międzynarodowego (internationale Fruerungsrolle) jako działania wynikające z oczekiwań członków grupy popierających państwo aspirujące do przywództwa stosownie do posiadanych przez niego środków, jak też możliwości przeforsowania celów grupy dla zapewnienia jej dalszego rozwoju”. W poszczególnych fazach kryzysu strefy euro, zwłaszcza zaś w odniesieniu do Grecji – przywództwo Niemiec ujawniało się równocześnie w trzech obszarach jako 1) inicjatora konkretnych działań wobec państw zadłużonych, 2) reprezentanta interesów określonej grupy krajów członkowskich, MFW, banków i wierzycieli, 3) czołowego maklera w negocjowaniu konkretnych decyzji<sup>45</sup>. Kryzys strefy euro 2010–2013 doprowadził w praktyce do sytuacji, iż jej państwa członkowskie ze względu na odmienne położenie gospodarczo-finansowe nie popierały oszczędnościowej strategii Niemiec wobec państw PIIGS, ale nie były też w stanie się jej zablokować ze względu na ich dominację gospodarczo-finansową.
- Obszerne oraz pogłębione materiały analityczne o charakterze teoretycznym i empirycznym zawiera obszerna publikacja na temat przebiegu dyskusji wokół nowej debaty o polityce zagranicznej Niemiec we wszystkich ważniejszych zakresach. W jej przygotowaniu uczestniczyło kilkunastu naukowców, ekspertów i polityków z głównych ośrodków naukowych. W części ostatniej, szóstej wypowiedziało się pięciu specjalistów zagranicznych na temat oceny debaty niemieckiej o nowej roli i odpowiedzialności międzynarodowej w polityce międzynarodowej<sup>46</sup>.
- Na wyróżnienie zasługują rozważania teoretyczne o charakterze geopoliti-

---

<sup>43</sup> Por. H.A. Winkler, *Geschichte des Westens. Die Gegenwart*, München 2015.

<sup>44</sup> S. Harnisch, J. Schild (hrsg.), *op. cit.*

<sup>45</sup> S. Harnisch, *Deutsche Führung in der internationalen Gesellschaft; ein rollentheoretischen Ansatz*, [w:] S. Harnisch, J. Schild (hrsg.), *op. cit.*, s. 23–51.

<sup>46</sup> Por. G. Hellmann, D. Jacobi, U. Stark-Urrestarazu (hrsg.), *op. cit.*

tycznym politologa z Uniwersytetu im. Humboldta w Berlinie – Herfrieda Muenklera na temat nowej roli Niemiec w Europie jako „mocarstwa środka” (*Macht in der Mitte*), które nie zmierza do „hegemonii”, lecz stara się realizować interesy większości państw UE<sup>47</sup>.

- Zbliżoną tendencję badawczą reprezentuje Stefan Berling z Uniwersytetu w Regensburgu. Definiuje on rolę Niemiec po zjednoczeniu w 1990 r. jako „mocarstwo przewodzące wbrew (własnej) woli” (*Vormacht wider Willen*), którego duży potencjał ekonomiczny wymusza na nim podejmowanie działań z pożytkiem dla całej UE i Europy<sup>48</sup>.
- Bardzo krytyczne oceny odnośnie dominacji geoeconomicznej Niemiec w UE i całej Europie prezentuje ekspert Hans Kundnani, związany z londyńską Europejską Radą Spraw Zagranicznych. Niemcy wykorzystując swoją silną pozycję ekonomiczną realizują konsekwentnie w XXI w. w coraz większym stopniu swoje własne interesy mocarstwowe i narodowe w polityce zagranicznej<sup>49</sup>.
- Złożony problem międzynarodowy podejmuje publikacja zbiorowa DGAP w Berlinie na temat strategii i praktycznej realizacji polityki zagranicznej Niemiec, jak również innych państw demokracji zachodniej (w tym Polski s. 229–245) oraz międzynarodowych organizacji (w tym np. NATO, UE, OBWE oraz inne) wobec państw o charakterze autorytarnym i „autarkicznych” (Autarkien). Praktyczna realizacja polityki wobec państw autorytarnych wymaga często szeregu ustępstw politycznych, aby osiągnąć wymierne korzyści gospodarcze i inne. Politykę Niemiec wobec „autarkii” przedstawiono obszernie w 12 rozdziałach, uzupełniając ją o analizę stanowiska głównych partii politycznych wobec wybranych państw autorytarnych<sup>50</sup>.

W niemieckich badaniach naukowych problem przywództwa Niemiec jest rozpatrywany w szerszym kontekście polityki zagranicznej oraz nowej roli i odpowiedzialności międzynarodowej Niemiec. Natomiast aspiracji Niemiec do przywództwa w UE w szerszym kontekście międzynarodowym nie można rozpatrywać w oderwaniu od znaczenia czynnika osobowościowego. Wiąże się on bezpośrednio z oceną działalności kanclerz Merkel, która jako przewodnicząca najsilniejszej partii chadeckiej CDU od 2000 r. bez przerwy od dziesięciu lat sprawuje najważniejszą funkcję władzy wykonawczej w Niemczech – kanclerza federalnego, wygrywając kolejne wybory parlamentarne do Bundestagu 2005, 2009 i 2013. Jest ona najdłużej sprawującym urząd szefem rządu wśród państw

<sup>47</sup> Por. H. Münkler, *Macht der Mitte. Die neuen Aufgaben Deutschlands in Europa*, Hamburg 2014.

<sup>48</sup> S. Bierling, *Vormacht wider Willen: Deutsche Außenpolitik von der Wiedervereinigung bis zur Gegenwart*, München 2014.

<sup>49</sup> Por. H. Kundnani, *The Paradox of German Power*, London 2014.

<sup>50</sup> Por. J. Braml, W. Merkel, E. Sandschneider, *Außenpolitik mit Autokratien*, Berlin–München–Boston 2014.

demokratycznych świata, której amerykański tygodnik „Time” nadał w 2015 r. tytuł „Człowieka Roku”, a amerykański magazyn „Forbes” uznał ją za „Najbardziejziej wpływową kobietę roku”.

W ważniejszych pracach biograficznych oceny na temat Merkel jako szefowej rządu federalnego w odniesieniu do wytyczania zadań i realizacji polityki zagranicznej, zwłaszcza zaś europejskiej, nie są jednolite. Szczegółową analizę jej cech osobowych, zachowań i stylu uprawiania polityki europejskiej do końca pierwszego rządu Wielkiej Koalicji CDU/CSU/SPD w 2009 r. dokonał historyk i politolog G. Langguth, wskazując na dobrą koordynację polityki wewnętrznej i europejskiej, której głównym efektem było wypracowanie i wdrożenie przez Niemcy głównych postanowień traktatu lizbońskiego<sup>51</sup>. Natomiast w odniesieniu do drugiego kanclerstwa Merkel 2009–2013, czyli w okresie kryzysu strefy euro, w wielu biografacjach Merkel dominują zarówno oceny krytyczne w odniesieniu do polityki wewnętrznej (zmiana polityki energetycznej, 2011 (Energiewende), wprowadzenie armii zawodowej i inne)<sup>52</sup>, jak też bardziej wyważone i obiektywne w kontekście kryzysu strefy euro<sup>53</sup>. W pierwszych dwóch pracach krytykowano częste niezdecydowanie Merkel i odwlekanie podjęcia decyzji w polityce europejskiej ze względów wewnątrzpolitycznych. Natomiast publicysta S. Kornelius koncentruje się głównie w swej biografii na skutecznym działaniu Merkel w różnych aspektach polityki europejskiej, jej preferencje dla współpracy międzyrządowej kosztem współdziałania z instytucjami wspólnotowymi. W najnowszej – ostatniej biografii publicystycznej geneza i ewolucja działalności politycznej Merkel została przedstawiona w pięćdziesięciu „odślonach”. Autorka – Julia Schramm poszukuje w nich odpowiedzi na pytanie – w jaki sposób Angela Merkel, córka pastora protestanckiego, z zawodu fizyk, socjalizowana w młodości w NRD poprzez życzliwą protekcję kanclerza H. Kohla zrobiła szybką karierę polityczną w zjednoczonych Niemczech, osiągając duże uznanie w Europie oraz w skali światowej?<sup>54</sup>. W najnowszej publicystyce telewizyjnej zaangażowanie się w próby rozwiązania wspomnianych już wyżej kryzysów: finansowo-gospodarczego 2007+, strefy euro (2010–2015), ukraińskiego od 2014 r., a ostatnio migracyjnego UE od połowy 2015 r. – Merkel jest często określana jako „kanclerka kryzysów” (Krisenkanzlerin)<sup>55</sup>.

Cezurą przełomową w odniesieniu do weryfikacji oceny przywództwa kanc-

<sup>51</sup> Por. G. Langguth, *Kohl, Schröder, Merkel. Machtmenschen*, München 2009 s. 340–454.

<sup>52</sup> Zob. M. Heckel, *So regiert die Kanzlerin*, München 2011 oraz G. Hoehler, *Die Patin. Wie Angela Merkel Deutschland umbaut*, Zürich 2012.

<sup>53</sup> Por. S. Kornelius, *Angela Merkel. Die Kanzlerin und ihre Welt*, Hamburg 2013.

<sup>54</sup> J. Schramm, *Fifty Shades of Merkel*, Hamburg 2016.

<sup>55</sup> Zob. *Angela Merkel – die Krisenkanzlerin, Film von Birgit Schwarz – Phoenix TV*, <http://airzip2.inspsearch.com/search/web?fcoid=417&fcop=topnav&fpid=2&q=tv+angela+merkel+-+die+krise> [dostęp: 13.02.2016] oraz *Angela Merkel. Kanzlerin in Zeiten der Krisen*, „Stuttgarter Zeitung”, 22.11.2015, <http://www.stuttgarter-zeitung.de/inhalt.angela-merkel-kanzlerin-in-zeiten-der-krisen.5009a85b-fd30-4c9f-bbe9-fc40c5e76cee.html> [dostęp: 20.02.2016].



lerz Merkel w UE stał się tzw. kryzys migracyjny od przełomu sierpnia i lipca 2015 r., związany z masowym napływem nielegalnych migrantów do UE. Rolę w masowym napływie nielegalnych uchodźców do Niemiec odegrała z pewnością osobiście kanclerz Merkel, której wideo „Damy sobie rady” (Wir Schaffem das) krążyło za sprawą grup przemytniczych oraz przestępczych w sierpniu/wrześniu 2015 r. w wielu krajach Bliskiego i Środkowego Wschodu oraz Afryki. Były one komentowane jako wyraz życzliwości rządu niemieckiego, a nawet uważane za zaproszenie do Niemiec. Wydarzenia powyższe zbiegły się decyzją rządu węgierskiego z końca sierpnia 2015 r. odnośnie przyspieszenia zakończenia budowy metalowych umocnień wzdłuż granicy z Serbią, uniemożliwiających uchodźcom nielegalne przedostanie się na terytorium Węgier. Doprowadziło to do zamieszania i chaosu zarówno na granicy serbsko-węgierskiej, jak też na dworcu Keleti w Budapeszcie, gdzie tysiące nielegalnych uchodźców koczowało, chcąc bez kontroli jak najszybciej przedostać się przez Austrię do Niemiec. Z inicjatywy Berlina kanclerze Austrii i Niemiec – Werner Feyman oraz Merkel ze względów humanitarnych uzgodnili 4 września 2015 r. z władzami węgierskimi tymczasowe zawieszenie dyrektywy azylowej UE Dublin III z 2013 r. oraz praktyczne przepuszczanie nielegalnych uchodźców do Austrii i Niemiec bez kontroli i rejestracji. Była to decyzja humanitarna i czasowa, ale wywołała szereg kontrowersji. Od tej pory premier węgierski Wiktor Orban uznał, iż sprawa masowej migracji do UE nie dotyczy już Węgier, pozostając tylko „sprawą niemiecką”. Punkt widzenia Orbana podzielało wielu przywódców państw UE, w tym zwłaszcza Grupy Wyszehradzkiej<sup>56</sup>.

Konsekwencją decyzji Merkel był masowy napływ (ponad 90% ) uchodźców głównie do Niemiec, których liczba od września do grudnia przekraczała w niektórych dniach ponad 10 000 dziennie, osiągając na koniec 2015 r. – rekordową liczbę ok. 1,1 mln osób. Od stycznia – do marca 2016 r. – mimo rejestracji i częściowej kontroli pogranicza grecko-macedońskiego oraz austriacko-niemieckiego do Niemiec napłynęło = 170 000 nielegalnych uchodźców, z czego w marcu 2016 r., czyli po całkowitym zamknięciu granicy z Grecją przez Macedonię tylko 20 000 uchodźców. Mimo zamkniętej granicy z Austrią od przełomu lutego/marca 2016 r. do Niemiec nielegalnie granicę dziennie przekraczało jeszcze w kwietniu 2016 r. ok. 200 uchodźców. O ile w pierwszej połowie 2015 r. dominowali uchodźcy z Kosowa, Albanii i Serbii, o tyle w drugiej połowie 2015 r. na czoło wysunęli uchodźcy z Syrii, Iraku i Afganistanu. Nowością było przybycie w 2015 r. mniejszej liczby migrantów ekonomicznych z Maghrebu (Tunezja, Algieria i Maroko). Wymienione wyżej sześć państw bałkańskich i północnoafrykańskich w międzyczasie uznano w Berlinie za bezpieczne w celu ułatwienia do nich readmisji osób nie odpowiadających kryterium starania się o azyl polityczny w Niemczech. W pierwszym kwartale 2016 r. w Niemczech złożyło wnioski aryłowe 181 405

---

<sup>56</sup> Por. J. Lehmann, *Flucht in die Krise – Ein Rückblick auf die EU-„Flüchtlingskrise” 2015*, „Aus Politik und Zeitgeschichte” 18.12.2015, s. 7–11, <http://www.bpb.de/apuz/217302/ein-rueckblick-auf-die-eu-fluechtlingskrise-2015?p=all> [dostęp: 22.02.2016].



uchodźców. Natomiast ok. 400 000 nadal czekało na możliwość złożenia takich wniosków w kolejności wyznaczonej przez stosowne placówki Urzędu ds. Migracji i Uchodźców (BAMF)<sup>57</sup>.

Ramy opracowania nie pozwalają na szerszą analizę genezy oraz motywów forsowanej strategii i taktyki kanclerz Merkel w kształtowaniu polityki Niemiec wobec masowego napływu nielegalnych uchodźców do Niemiec między sierpniem /wrześniem 2015 oraz w pierwszym kwartale 2016 r. Jeszcze podczas publicznej dyskusji telewizyjnej (Buerger Forum) 16 lipca 2015 r. w Rostoku kanclerz Merkel – starała się pocieszyć rozplakaną dziewczynkę palestyńską – Reem, dziecko nielegalnych uchodźców, marzącą o nauce i studiach w Niemczech – dlaczego po 4 latach tolerowanego pobytu miała lada dzień zostać z całą rodziną przymusowo deportowana do obozu w Libanie? Na zakończenie wywodów Rem usłyszała od Merkel: „...Niestety mamy taką politykę azylową”<sup>58</sup>.

Stanowisko Merkel zmieniło się po kilku tygodniach o 180 stopni; 4 września 2015 r., po wspomnianej już wyżej rozmowie z kanclerzem austriackim Feynmanem – wyraziła zgodę na nielegalne przekraczanie przez uchodźców granicy austriacko-niemieckiej oraz przemieszczania się bez kontroli do obozów przejściowych dla uchodźców w Niemczech. Nie ulega wątpliwości, że Merkel działała pod presją niepokojących obrazów telewizyjnych o narastającej frustracji i agresji uchodźców na granicy serbsko-węgierskiej oraz w Budapeszcie. Uczyniła to jednak bez szerszych konsultacji politycznych w Niemczech oraz w UE. Równocześnie Merkel do końca 2015 r. była niezwykle uparta w forsowaniu swojego stanowiska oraz odrzucała krytyczne uwagi.. Przyjmowała tylko analizy i oceny potwierdzające jej koncepcje rozwiązania kryzysu migracyjnego. Nie reagowała na sygnały zewnętrzne, w tym z pogranicza bawarsko-austriackiego oraz gmin i miast niemieckich, które z trudem opanowały masowy napływ uchodźców tylko dzięki pomocy szerokiego grona oddanych sprawie wolontariuszy w Bawarii i całych Niemczech<sup>59</sup>.

Początkowo humanitarna argumentacja Merkel znalazła szerokie poparcie społeczne, zwłaszcza w zachodniej części RFN. Pozytywnej oceny napływu uchodźców nie przekreślała wrogość wobec nowych migrantów ze strony partii i ruchów populistyczno-nacjonalistycznych, zwłaszcza we wschodniej części Niemiec. Niemiecka kultura życzliwego przyjęcia i gościnności (Willkommenkultur) wobec nielegalnych uchodźców znalazła również duże uznanie międzyna-

---

<sup>57</sup> Zob. Flüchtlingskrise, *Zahl der Asylsuchenden sinkt drastisch*, „Handelsblatt”, 8.04.2016, <http://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/fluechtlingskrise-zahl-der-asylsuchenden-sinkt-drastisch/13420838.html> [dostęp: 18.04.2016].

<sup>58</sup> *Merkel – nicht emotional beschränkt, nur sprachlich*, „Die Welt”, 16.07.2015, <http://www.welt.de/politik/deutschland/article144106520/Merkel-nicht-emotional-beschaenkt-nur-sprac> [dostęp: 1.03.2016].

<sup>59</sup> Por. obszerną analizę zespołu dziennikarskiego: *Herbst der Kanzlerin. Geschichte eines Staatsversagens*, „Die Welt”, 9.11.2015, <http://www.welt.de/politik/deutschland/article148588383/Herbst-der-Kanzlerin-Geschichte-eines-Staatsversagens.html> [dostęp: 1.03.2016].

rodowe. Stopniowo jednak w licznych analizach specjalistycznych wskazywano na trudności koordynacji, przyjmowania uchodźców, wydłużającego się procesu rejestracji, przyznawania lub odmowy nadania statusu azylanta oraz generalnie braku przemyślanej koncepcji długofalowej integracji części uchodźców w społeczeństwie i gospodarce niemieckiej itp.<sup>60</sup> Od początku 2016 r. nasiliły się coraz bardziej krytyczne oceny pod adresem strategii Merkel odnośnie przyjmowania bez ograniczeń przez Niemcy nielegalnych uchodźców. Dominowało coraz bardziej przekonanie, że ich liczbę należy bezwzględnie ograniczyć. Merkel formalnie odrzucała zasadę forsowanej przez współrządząca CSU konieczności ustalenia górnej granicy liczby przyjmowanych uchodźców przez Niemcy. W praktyce udało się nieco przyspieszyć procedurę rozpatrywania wniosków przy równoczesnym zaostrzeniu prawa azylowego oraz przyspieszenia readmisji określonych kategorii uchodźców do tzw. bezpiecznych państw pochodzenia uchodźców.

Poważnym ciosem dla Merkel było też odejście dotychczasowego sojusznika – Austrii ze względów wewnątrzpolitycznych od współpracy z Niemcami i przejścia na przełomie lutego/marca 2016 r. do ścisłego współdziałania z państwami bałkańskimi (Macedonią, Albanią, Chorwacją i Bułgarią) w celu zamknięcia granicy macedońsko-greckiej. Od tej pory tzw. szlak bałkański nielegalnych uchodźców został zablokowany.

Pozostał otwarty problem przyspieszenia weryfikacji i readmisji tych kategorii nielegalnych uchodźców, którzy nie spełniali kryteriów przyznania statusu uchodźców w RFN. Wymagało to jednak czasu<sup>61</sup>. W wielu niemieckich analizach podkreślano, że budowanie na granicach szlaku bałkańskiego płotów i dodatkowych umocnień nie powstrzyma napływu uchodźców do Europy. Źródłem migracji na obrzeżach UE jest połowie drugiej dekady XXI w. rozpad państw upadłych oraz ujawnianie się na ich terytorium konfliktów oraz wojen domowych. Nie ma równocześnie możliwości doprowadzenia do szybkiej poprawy warunków życia ludności tych państw przez tradycyjną pomoc rozwojową. Dlatego też napływ nielegalnych uchodźców stał się jednym z kluczowych problemów globalnych, a jego rozwiązanie będzie wymagało dużo wysiłku i czasu ze strony UE<sup>62</sup>.

Kancelarz Merkel zakładała jeszcze w październiku 2015 r. możliwość rozwiązania kryzysu migracyjnego przy pomocy państw członkowskich UE. Przychylna planom Merkel Komisja Europejska przeforsowała na Radzie UE 24 października 2015 r. zwykłą większością głosów dyrektywę odnośnie ustalenia wiążących

---

<sup>60</sup> Por. R. Balcerowiak, *Faktencheck Flüchtlingskrise: Was kommt auf Deutschland noch zu?*, Berlin 2015.

<sup>61</sup> Por. *Angela Merkel muss ihre einsame Haltung ändern*, „Der Tagesspiegel”, 5.02.2016, <http://www.tagesspiegel.de/politik/europa-und-die-fluechtlinge-angela-merkel-muss-ihre-einsame-haltung-aendern/129> [dostęp: 16.04.2016].

<sup>62</sup> Por. S. Riedel, *Fluchtursache Staatszerfall am Rande der EU. Die europäische Verantwortung*, Arbeitspapier FG Globale Fragen SWP, Berlin 2015, [http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/arbeitspapiere/AP-Riedel-Fluchtursache\\_Staatszerfall-16-10-2015.pdf](http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/arbeitspapiere/AP-Riedel-Fluchtursache_Staatszerfall-16-10-2015.pdf) [dostęp: 16.04.2016].

kwot obowiązkowego rozdzielnika przydziału 160 000 nielegalnych uchodźców na wszystkie 28 państw członkowskich UE. Wywołało to sprzeciw i odmowę państw Grupy Wyszehradzkiej (Czech, Słowacji i Węgier). Polska – rząd PO/PSL – wyraziła zgodę na przyjęcie dyrektywy UE, ale odmówiła w następnych miesiącach po powstaniu rządu PIS przyjmowania uchodźców<sup>63</sup>.

Tak samo postąpiła większość państw członkowskich UE, co było nie tylko odcięciem się od zasad polityki imigracyjnej Niemiec, ale stanowiło wyraz podważania ich aspiracji do przewodzenia UE. W 2016 r. tylko niektóre państwa członkowskie przyjęły łącznie ok. 700 uchodźców. Dlatego strategia Merkel pod koniec 2015 r. zakładała poszukiwanie nowych rozwiązań w uzgodnieniu ze wszystkimi państwami członkowskimi, zmierzającymi do połączenia przyjmowania uchodźców z ochroną granic zewnętrznych UE, zwalczania grup przemytników uchodźców, zwiększeniem liczby centrów przyjmowania i rejestracji uchodźców w Grecji i Włoszech, udzieleniem pomocy utrzymania uchodźców niektórym państwom Bliskiego Wschodu i Afryki. W ten sposób dążono do zahamowania masowej i nielegalnej migracji do UE oraz przekształcenia w przyszłości tej nielegalnej w legalny napływ migrantów. Nie wchodząc w kwestie szczegółowe, należy wskazać tylko na najważniejsze porozumienia w tym zakresie, w których aktywną rolę odegrały Niemcy:

- Utworzenie na szczycie UE–Afryka 11–12 listopada 2015 r. europejskiego „Fundusz Powierniczego na rzecz stabilizacji i przeciwdziałania nielegalnej migracji ludności w Afryce”. Ma on być zasilony docelowo przez Komisję Europejską i państwa członkowskie w wysokości 2,8 mld euro. Realizacja będzie zależała w dużym stopniu od ustabilizowania się sytuacji w objętej wojną domową Libii.
- Niemcy przywiązywały szczególną wagę do szczytu UE–Turcja 29 listopada 2015 r. w Brukseli, który miał po wstępnych konsultacjach uzgodnić zasady ograniczenia migracji uchodźców przez Grecję do UE. Za przyjęcie takiego zobowiązania Turcji obiecano z jednej strony przyspieszenie rozmów akcesyjnych z UE, a z drugiej – uzyskanie rekompensaty w wysokości 3 mld euro na zmniejszenie kosztów utrzymania ponad 2,7 mln uchodźców syryjskich w jej granicach. Równocześnie państwa UE zadeklarowały dodatkowo znaczenie odciążenie Turcji przejęciem odpowiedniego kontyngentu uchodźców syryjskich, ok. 400.000 uchodźców syryjskich w ciągu kilku lat. Realizacja tego zobowiązania może jednak napotkać na trudności po stronie UE i Turcji. W uzupełnieniu do powyższych wstępnych uzgodnień na kolejnym szczycie UE–Turcja w Brukseli 18 marca 2016 r. doprecyzowano dodatkowo następujące kwestie:
  - współpracę Turcji i Grecji z okrętami NATO patrolującymi Morze Egejskie

---

<sup>63</sup> K.O. Lang, *Rückzug aus der Solidarität? Die Visegrád-Länder und ihre Reserviertheit in der Flüchtlingspolitik*, SWP-Aktuell 2015, [https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2015A84\\_ing.pdf](https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2015A84_ing.pdf) [dostęp: 16.04.2016].

- skie w celu uszczelnienia granicy z Grecją,
- doprecyzowanie zasady przejmowania oczekujących w Grecji uchodźców na powrót do Turcji rządu ok. 400 000, za których UE przyjmie w stosunku 1:1 ok. 72 000 uchodźców syryjskich i „rozdzieli je na państwa członkowskie”,
  - z tytułu powyższej umowy Turcja dostanie dodatkowo 3 mld, czyli łącznie 6 mld do 2018 r. euro na utrzymanie uchodźców syryjskich na swoim terytorium,
  - poza uzgodnionym już wcześniej przyspieszeniem rozmów akcesyjnych obywatele tureccy winni skorzystać już od lipca 2016 r. z przywileju ruchu bezwizowego do państw UE
  - Niemcy na konferencji w Londynie na początku lutego 2016 r. z udziałem 70 państw świadczących pomoc dla ludności syryjskiej objętej wojną domową od 2011 r. przekazały pomoc w wysokości 2,3 mld euro,
  - Utworzenie przez UE na terenie Grecji i Włoch 11 centrów przyjęć i rejestracji dla migrantów (tzw. hot spotów), które byłyby w stanie nie tylko rejestrować, lecz także decydować o pozostaniu lub readmisji z UE wszystkich potencjalnych azylantów<sup>64</sup>.

Zasygnalizowane wyżej działania rządu federalnego na czele z kanclerz Merkel na rzecz rozwiązania kryzysów UE, a zwłaszcza zawarcie układu ośnośnie porozumienia migracyjnego UE–Turcja z 18 marca 2016 r., zahamowała masowy napływ nielegalnych uchodźców do Niemiec, ale nie rozwiązały sprawy dyslokacji ok. 720 000 uchodźców syryjskich w ramach całej UE. W Niemczech spadła popularność CDU/CSU i SPD oraz samej Merkel, a antyemigracyjna partia prawicowa Alternatywa dla Niemiec (AfD) uzyskała wzrost poparcia w sondażach z 15% do ponad 20% i zyskała realną szansę na wejście do Bundestagu w wyborach jesienią 2017 r.

Merkel i państwa UE uzależniły się w dużym stopniu od interesów Turcji oraz dobrej woli jej autorytarnego prezydenta E. Erdogana w kwestii zahamowania napływu nielegalnych migrantów do UE. Nie rozwiązuje to jednak ostatecznie kryzysu migracyjnego; od wiosny 2016 r. nielegalni uchodźcy po zamknięciu szlaku bałkańskiego, poszukują innych dróg nielegalnego przekroczenia granic UE, zwłaszcza przez Morze Śródziemne do Włoch. Istnieje też wiele obaw o dotrzymanie przez Turcję warunków umowy z 18 marca 2016 r. oraz funkcjonowanie uzgodnionego rozdzielnika dyslokacji nielegalnych uchodźców syryjskich z obozów tureckich do państw członkowskich UE.

---

<sup>64</sup> Por. S. Angemendt, D. Kipp, A. Koch, *Grenzsicherung, Lager, Kontingente: Die Zukunft des europäischen Flüchtlingssschutzes?*, SWP-Aktuell, 2016, Nr 30, [https://www.google.pl/?gws\\_rd=ssl#q=Angemendt/D.Kippa.Koch,+Grenzsicherung,+SWP+Aktuell+2016+April](https://www.google.pl/?gws_rd=ssl#q=Angemendt/D.Kippa.Koch,+Grenzsicherung,+SWP+Aktuell+2016+April) [dostęp: 30.04.2016].

## Podsumowanie

Z przeprowadzonej analizy przesłanek i wyzwań poszukiwania nowej roli i odpowiedzialności międzynarodowej przez Niemcy w dobie kryzysów w drugiej dekadzie XXI w. wynikają następujące wnioski o charakterze ogólnym:

1. Od chwili zjednoczenia Niemiec w 1990 r. występuje duża współzależność między badaniami naukowymi a praktyką polityczną. Generalnie badania naukowe są wykorzystywane w dużym stopniu przez praktykę polityczną na szczeblu federalnym przy formułowaniu zadań oraz rozwiązań w różnych zakresach polityki zagranicznej w zakresie bezpieczeństwa Niemiec. Funkcja ekspertyzowo-doradcza nauki dla praktyki politycznej wzrosła w drugiej dekadzie XXI w. w trakcie kolejnych koalicji rządowych kanclerz Angeli Merkel od 2005 r.
2. Dzięki korzystnemu położeniu geopolitycznemu i znacznemu potencjałowi gospodarczemu Niemcy wraz z Francją odegrały pierwszoplanową rolę w próbach rozwiązywania kryzysu zadłużenia strefy euro UE od 2009 r. Narzucona przez Niemcy zadłużonym państwom PIIGS, zwłaszcza Grecji, strategia rygorystycznego oszczędzania, nie doprowadziła do całkowitego rozwiązania powyższego kryzysu i jego następstw (bezrobocie, niski wzrost gospodarczy i brak stabilizacji politycznej itp.), ale nie dopuściła do rozpadu strefy euro, utrzymując konkurencyjność UE w skali międzynarodowej. Mimo krytyki niektórych posunięć rządów kanclerz Merkel, Niemcy walnie przyczyniły się w podejmowanych działaniach do stabilizacji strefy euro.
3. W trakcie kontrowersji i napięć wokół napływu nielegalnych uchodźców przez granicę węgierską do UE w sierpniu/wrzeźniu 2015 r. decyzją kanclerz Merkel w porozumieniu z kanclerzem Austrii doszło czasowego zawieszenia europejskiej dyrektywy azylowej Dublin III. W wyniku powyższej decyzji i otwarcia granic do końca 2015 r. do Niemiec przybyło ponad milion nielegalnych uchodźców. W okresie powyższym nie udało się ani skutecznie kontrolować granic zewnętrznych, ani zahamować masowego napływu uchodźców do UE, zwłaszcza Niemiec. Podejmowane próby rozwiązania powyższego problemu przez Komisję Europejską w formie dyslokacji uchodźców według rozdzielnika na wszystkie państwa członkowskie skończyło się niepowodzeniem. W tej sytuacji z inicjatywy Niemiec oraz Komisji Europejskich doszło do zawarcia stosownego porozumienia UE–Turcja (18 marca 2016), które częściowo rozwiązało problem uszczelnienia granicy turecko-greckiej oraz odsyłania nielegalnych uchodźców z Grecji do Turcji w zamian za przejmowanie uchodźców syryjskich z obozów tureckich do UE. Turcja uzyskała także szereg innych ustępstw ze strony UE (przyspieszenie rozmów akcesyjnych, ruch bezwizowy obywateli tureckich do UE), które stawiają UE w kłopotliwej sytuacji.

4. Mimo przyjęcia ponad 1 mln nielegalnych uchodźców oraz ścisłej współpracy z Komisją Europejską, Niemcom przez kilka miesięcy nie udało się doprowadzić ani do pomyślnego uregulowania ochrony granic zewnętrznych, ani do zahamowania masowego napływu nielegalnych uchodźców do UE. Rząd kanclerz Merkel przeforsował jedynie przyjęcie 24 października 2015 r. dyrektywy Komisji Europejskiej odnośnie przyjęcia dyslokacji 160 000 nielegalnych uchodźców w UE, której jednak nie zdołano wdrożyć ze względu na brak zgody większości państw członkowskich na przyjęcie wyznaczonych kontyngentów uchodźców. Dopiero zawarcie kontrowersyjnej umowy UE–Turcja z 18 marca 2016 r. stworzyło szansę zahamowania nielegalnego napływu uchodźców do Grecji z Bliskiego i Środkowego Wschodu, nie zmieniając jednak skali nielegalnych migracji z Afryki Północnej przez Morze Śródziemne do Włoch i innych państw UE.
5. Mimo znacznego zaostrzenia na przełomie 2015/2016 prawa azylowego, sprawniejszej kontroli przekraczania granicy austriackiej, rejestracji oraz przyspieszenia readmisji nielegalnych uchodźców przez rząd federalny doszło do pogorszenia się nastrojów społeczno-politycznych w Niemczech. Spadły notowania popularności kanclerz Merkel i rządu federalnego, zwłaszcza SPD.
6. W części mediów i dominuje przekonanie, że kanclerz Merkel i rząd federalny nie są w stanie opanować implikacji wewnętrznych masowego napływu uchodźców, a zdecydowana większość państw członkowskich i instytucje UE nie są w stanie wypracować szybko zadowalających rozwiązań w tym zakresie. Hipotetycznie nie wyklucza się konieczności odejścia od układu z Schengen i przywrócenia granic wewnętrznych w UE.

### **Premises and challenges of the quest for Germany's new international role in the era of growing crises in the European Union – the selected problems of studies and political practice in the 21<sup>st</sup> century**

The article attempts to synthetically analyze the premises and challenges involving Germany's search for new international role and responsibility in the era of snowballing crises afflicting the European Union. The basic task of the analysis is to show the interdependence between various aspects of theoretical and applied studies as well as their impact on practical formulation of Germany's international position in the 21<sup>st</sup> century by the subsequent federal governments on the examples of the eurozone crisis (2010–2015) and the EU's migration crisis lasting since the midst of the 2015. The text consists of three parts, in which the following issues were presented in sequence: 1) the general premises of the evolution of the unified Germany's international role; 2) the hunt for new international role and responsibility of Germany in the context of attempts to solve the eurozone crisis after 2010; 3) the challenges for German leadership in the EU with particular reference to the chancellor Angela Merkel's role in migration crisis of 2015/2016. The principal thesis of the paper is as follows: Due to the giant economic-financial potential as well as the important position within the EU, Germany played a crucial role in the endeavours to finish the crisis and to



stabilize the eurozone after 2010. However, the serious difficulties accompanying massive inflow of illegal refugees to Germany and the entire Europe since the half of 2015, which so far have not been unambiguously solved, are truly enormous challenges for the German and chancellor Angela Merkel's leadership in the EU.

**Key words:** international role, Germany, leadership, crisis, eurozone, illegal migration, scientific researches, political practice