



Analizy natolińskie

2(54)2012

MAREK A. CICHOCKI

Zmiana niemieckiego paradygmatu w Europie

NIEMIECKA EUROPA

Wydawało się, że wraz z rozwinięciem się w pełni kultury politycznej Republiki Bońskiej osiągnięto zadowalający stan integracji zasadniczej części dawnych Niemiec z zachodnim, liberalnym systemem wartości oraz instytucji, także z Europą Zachodnią w sensie geograficznym. Dzisiaj, ponad dwadzieścia lat po zjednoczeniu Niemiec, wydaje się (tak przynajmniej sądzą niektórzy), że tzw. kwestia niemiecka ponownie staje się kluczowa dla kształtu europejskiego projektu w przyszłości. Oznacza to zmianę w podwójnym sensie. Po pierwsze dlatego, że jeszcze dekadę temu Niemcy otaczała aura klęski i raczej nie wrócono im lepszych perspektyw na przyszłość. Z powodu ogromnych kosztów rozszerzenia Niemcy przełomu XX i XXI wieku określano jako „chorego człowieka Europy”, a ich model społeczno-gospodarczy uznawano za przestarzały. Dzisiaj sytuacja przedstawia się zupełnie inaczej: Niemcy są dla pogrążonej w kryzysie Europy „nieodzowną potęgą” (Ash), „ekonomiczną kotwicą Europy” (Posen), „ekonomicznym hegemonem” (Guérot). Wyraźnie zmieniła się także relacja między projektem europejskim a Niemcami (niemiecki paradygmat w Europie). W obecnym dyskursie jasno widać, że chodzi już nie tyle o to, jak integracja europejska może zmienić Niemcy, by je uchronić przed nimi samymi, ile o to, jak Niemcy mogą zmienić projekt europejski – by go uchronić przed jego słabością (lub, zależnie od poglądów, doprowadzić do całkowitej re- lub deorganizacji).

NOWE CENTRUM

Na tle tej zmiany odżywa dzisiaj dyskusja na temat przywódczej roli Niemiec w Europie. W tym sensie faktycznie można mówić o powrocie kwestii niemieckiej, o stawianiu na nowo pytania o miejsce oraz rolę Republiki Federalnej w Europie.

Ze względu na swój potencjał oraz położenie geograficzne Niemcy sami definiują siebie jako centrum. W ten sposób także są postrzegani przez swoje europejskie otoczenie. I to właśnie stanowi wyzwanie. Jak zauważa Helmut Schmidt, historię Europy można widzieć jako ciąg nieustannych konfliktów między centrum a peryferiami, przy czym to centrum jest – jego zdaniem – decydującym polem walki. „Rozwój ekonomiczny i jednocześnie kryzys organów decyzyjnych Unii Europejskiej zmusiły Niemcy ponownie do odgrywania roli centrum”. Powoduje to odradzanie się starych obaw przed niemiecką dominacją, tym razem nie w znaczeniu militarnym, ale przede wszystkim ponownie pojawia się lęk przed nazbyt silnym – tj. odgrywającym istotną rolę w gospodarce i handlu – „niemieckim” centrum Europy. W ten sposób powracamy do starych napięć i konfliktów między peryferiami a centrum na kontynencie, które – zdaniem Schmidta – dewastują UE i powodują, że Niemcy są postrzegane przez pozostałych członków Unii jako niebezpieczne, co prowadzi do prób ich izolowania¹.

Pojawienie się w Europie zbyt silnego centrum może więc być źródłem nie tyle stabilności, ile problemów, nie tyle zaufania i zrównoważonego ładu, ile nierównowagi i podejrzliwości. To zdaje się dzisiaj stanowić istotę postawionej na nowo kwestii niemieckiej. Ile silnych Niemiec może znieść Europa? Wpływ handlowych nadwyżek niemieckiego przemysłu na powstanie wewnętrznej nierównowagi rozwoju w strefie euro może służyć za najbardziej aktualną ilustrację tego problemu.

GEO-HANDLOWE MOCARSTWO

Dzisiejsze Niemcy są uważane za model dominujący w Europie. Centrum jest zawsze wzorcem, w każdym razie aspiruje do takiej miarodajnej, normatywnej roli. Efektywność modelu niemieckiego przejawia się przede wszystkim w jego produktywności, w nadwyżkach eksportu przy jednoczesnym utrzymaniu niskiej stopy bezrobocia i stabilności cen. To szczególnie wyróżnia Niemcy w dobie kryzysu, kiedy wiele innych gospodarek w Europie „zwija się” czy jest wręcz na progu katastrofy. W tym czasie ekspansywność modelu niemieckiego rośnie. Za tym sukcesem stoją również określone rozwiązania instytucjonalne oraz polityki: monetarna, zatrudnienia, płac, cen, socjalna. Często model ten wiązany jest z niemiecką tradycją ordoliberalizmu lub reńskiego kapitalizmu², nawet jeśli obecnie faktycznie wiele elementów tamtej tradycji już dawno zmodyfikowano, np. na skutek reform na rynku pracy przeprowadzonych przez Gerharda Schrödera.

Można natomiast zaryzykować tezę, że zdefiniowanie Niemiec (przez samych Niemców oraz przez ich europejskie otoczenie) jako modelu ekspansywnej produktywności oraz eksportu jest poprzedzone nie tylko ich geopolitycznym przesunięciem do centrum Europy w wyniku rozszerzenia. Dzieje się tak również ze względu na obecny kryzys oraz za sprawą istotnej zmiany w samej logice niemieckiej polityki. O ile europejska i zagraniczna polityka Helmuta Kohla w znacznym stopniu dyktowana była poglądami historycznymi, a w każdym razie doświadczenie historyczne określało często jej cele, hierarchie, kierunki³, o tyle obecnie polityka niemiecka jest przede wszystkim podporządkowana potrzebom wzrostu produktywności i rozwoju

handlu Republiki Federalnej, tworzącym podstawę jej sukcesu oraz gwarantującym jej realne wpływy⁴. Nie bez znaczenia dla tego swoistego przewrotu musiała być konstatacja, że „historyczna” polityka Kohla doprowadziła wprawdzie do zjednoczenia,

Niemcy nie są zainteresowane przywództwem

w Europie, tylko poszerzaniem swojego wpływu, przede wszystkim w instytucjach unijnych i globalnych oraz na rynkach zbytu w Unii i poza nią.

ale przyniosła także katastrofalne skutki ekonomiczne. Prymat polityczno-historycznych celów nad ekonomią okupiony został gospodarczym kryzysem, wysokim bezrobociem, rosnącym zadłużeniem oraz wzrostem cen.

Wielu interpretatorów (m.in. Hans Kundnani czy Werner Abelshauser⁵) zwraca uwagę na dominację celów ekonomicznych w obecnej polityce RFN. Ten zwrot nie bez przyczyny kojarzą oni przede wszystkim ze zmianą wprowadzoną przez Gerharda Schrödera. Miała ona oczywiście charakter złożony i nie nastąpiła od razu. Choć np. w 1999 roku mamy do czynienia w niemieckiej polityce z prymatem argumentacji etycznej wprost odnoszącej się do przeszłości (Holokaust), co prowadzi do zaangażowania militarnego Berlina w Kosowie, to ogólny bilans lat 1998-

2005 daje się jednak opisać przede wszystkim jako proces merkantylizacji niemieckiej polityki. Dlatego, poszukując odpowiednich analogii w historii, Abelshauser definiuje obecne Niemcy jako do jakiegoś stopnia powtórkę z Ligi Hanzeatyckiej. Ich politykę w Europie i świecie charakteryzuje bowiem słabość polityczna i militarna przy handlowej asertywności w ramach globalnego *lex mercatoria*. Kundnani określa współczesne Niemcy wprost jako geo-ekonomiczną potęgę. Odwołując się do Hannsa W. Maulla⁶, zauważa, że obecnie polityka niemiecka jest w pewnym stopniu nadal kontynuacją idei *civilian power*, a niemiecka kultura polityczna opiera się wciąż na swoście rozumianym pacyfizmie. Koresponduje z tym utożsamienie polityki z ekonomicznym oddziaływaniem. Jednak Niemcy nie są typowym państwem handlowym w klasycznym rozumieniu, lecz raczej geo-ekonomiczną potęgą. To je – zdaniem Kundnani – zasadniczo wyróżnia, gdyż „w polityce zagranicznej państwa zdefiniowanego jako *civilian power* nie chodzi po prostu o umocnienie własnej gospodarki lub zwiększenie dobrobytu, ale także o wywieranie wpływu na stosunki międzynarodowe przez ich ucywilizowanie dzięki poddaniu ich rządów prawa. Innymi słowy *civilian power* dąży do ukształtowania polityki międzynarodowej na wzór polityki wewnętrznej. W szczególności przez odmowę użycia siły inaczej niż tylko kolektywnie i tylko wtedy, gdy jej zastosowanie jest legitymizowane przez instytucje międzynarodowe”⁷. W ten sposób Kundnani zwraca uwagę na bardzo istotny aspekt obecnej polityki niemieckiej: jej merkantylizacja nie jest tylko wynikiem partykularnego, gospodarczego interesu Niemiec, ale wyrazem nowej formy tradycyjnego dla nich uniwersalizowania własnych interesów jako obiektywnie pożądanego dla międzynarodowego otoczenia oraz porządku. Rodzajem takiego wpływu przez uniwersalizację własnych interesów, w szerszym kulturowym sensie, jest dzisiaj propagowanie stan-

dardów niemieckiej kultury stabilności gospodarczej (np. dyscypliny budżetowej) poprzez pakt fiskalny.

WPŁYW, NIE PRZYWÓDZTWO

Szczególnie dzisiaj, w obliczu kryzysu strefy euro, wzmaga się w krajach UE krytyka pod adresem Berlina. Przebija w niej przede wszystkim zarzut, że Niemcy wykorzystują trudny moment, by rządzić Europą. Jak wynika z doświadczeń historycznych, niejednokrotnie dążyły one do zdobycia hegemonii w Europie. Należy jednak pamiętać, że po zjednoczeniu Niemiec strategia amerykańskiej polityki wobec Europy opierała się również na wizji ich przywódczej roli, co było prawdopodobnie elementem akceptacji zjednoczenia przez administrację Busha seniora. Niemcom przypadła w tej koncepcji kluczowa rola w pozimnowojennej Europie w ramach szerszego partnerstwa dla przywództwa w kooperacji ze Stanami Zjednoczonymi⁸. Plan ten ostatecznie załamał się w chwili podjęcia przez Schrödera decyzji o nieuczestniczeniu Niemiec w amerykańskiej polityce wobec Iraku. Nadal nierozstrzygnięte pozostaje jednak pytanie, na ile ten plan w ogóle był realistyczny.

Patrząc dzisiaj na politykę Berlina wobec kryzysu wspólnej waluty, można zastanawiać się, jak silne jest jeszcze poczucie odpowiedzialności Niemiec za przyszłość strefy euro.

Wydaje się bowiem, że zarówno wówczas, jak i obecnie Niemcy nie są zainteresowane przywództwem w Europie z różnych przyczyn, także dlatego, że nadal silna jest w tym kraju pacyfistyczna kultura polityczna, która programowo odrzuca zarówno użycie środków tzw. *hard security*, jak i kierowanie się w polityce strategiczną kulturą bezpieczeństwa⁹. Sprzyja temu także odejście z niemieckiej polityki generacji powojennej, dla której integracja była kwestią „wojny lub pokoju”, oraz fakt, że po zjednoczeniu Niemcy przestały być państwem frontowym, mają poczucie, że w ich najbliższym otoczeniu nie ma żadnych bezpośrednich zagrożeń. Są natomiast zainteresowane poszerzaniem swojego wpływu, przede wszystkim w instytucjach unijnych (traktat lizboński) oraz globalnych (G-20, Rada Bezpieczeństwa ONZ), na rynkach zbytu w Unii oraz poza nią (państwa BRIC). Jak zauważa Kundnani, temu rozszerzaniu wpływów w instytucjach oraz mechanizmach międzynarodowych (w Unii oraz poza nią) towarzyszy jednocześnie coraz mniejsza gotowość do dzielenia się swoją suwerennością. Więcej władzy w strukturach multilateralnych, ale mniej transferu suwerenności – szczególnie w przypadku UE – jest wyrazem odchodzenia Niemiec od dawnej polityki wspólnotowej, w ramach której Republika Federalna akceptowała redukcję własnego potencjału politycznego na rzecz wewnętrznej równowagi systemu europejskiego. Jej obecna polityka w większym stopniu opiera się więc na mechanizmie tzw. kontyngentnego multilateralizmu, ujętego przez Merkel

także w formułę „metody unijnej”. Pozwala ona na rozszerzanie wpływów bez dalszej redukcji suwerenności Niemiec w stosunkach europejskich oraz międzynarodowych.

EURO: ODEJŚCIE OD DAWNYCH ZAŁOŻEŃ

Kryzys strefy euro jednoznacznie pokazał zmianę w niemieckim paradygmacie w Europie.

Do lat dziewięćdziesiątych integracja europejska była dla powojennych Niemiec Zachodnich sposobem na wpływowe funkcjonowanie w Europie bez potrzeby działania „na pierwszej linii politycznego frontu”. Była oczywiście także drogą do uwiarygodnienia siebie w relacjach międzynarodowych, zwłaszcza wobec głównych partnerów europejskich. W praktyce stanowiła jednak przede wszystkim efektywny sposób realizowania własnych interesów i celów bez wzbudzania podejrzeń o chęć powrotu na ścieżkę dominacji na kontynencie. Strategia zeuropeizowanych Niemiec łączyła się z mechanizmem samopowstrzymywania się, akceptacji różnych strukturalnych form dyskryminacji suwerenności w zamian za uznanie oraz efektywność.

Na temat tamtego okresu Janning pisał: „Niemcy nigdy nie pozwoliłyby na niepowodzenie planów rozwoju, pogłębiania i poszerzania integracji, nawet jeśli oznaczało to dalsze zobowiązania oraz dodatkowy wkład ze strony Republiki Federalnej. Dlatego strategia Niemiec w UE zakładała zaangażowanie na rzecz tych ambicji, tak aby móc wpływać na ich realizację. Podobnie żaden rząd niemiecki nie mógł odrzucić bilateralnych relacji z Francją jako kluczowych dla całej wspólnoty sześciu, dziewięciu, a potem dwunastu członków. Polityczni przywódcy Niemiec widzieli siebie i występowali w roli młodszego partnera w tych relacjach, nawet jeśli ekonomiczny ciężar ich kraju znacznie już przewyższał potencjał zachodniego sąsiada”¹⁰. Ukoronowaniem tego procesu stało się euro – unia walutowa jako projekt polityczny. Jednak dzisiaj, patrząc na politykę Berlina wobec kryzysu wspólnej waluty, można zastanawiać się, jak silne jest jeszcze poczucie odpowiedzialności Niemiec za przyszłość tej strefy.

Niemcy tak długo utożsamiali swój narodowy cel z celem integracji, że trudno jest im dostrzec, że dziś to już nie proces integracji określa niemiecką drogę rozwoju, ale niemieckie potrzeby zaczynają kształtować perspektywę dalszej integracji.

Przyjęcie wspólnej waluty w praktyce dopiero dziesięć lat po upadku berlińskiego muru należy jednak widzieć przez pryzmat zjednoczenia Niemiec. W debacie dotyczącej wprowadzenia euro w kwietniu 1998 roku Helmut Kohl stwierdził: „Jestem przekonany, że historia sukcesu marki niemieckiej w naszym kraju będzie teraz trwać pod postacią euro. Korzyści, jakie dzięki naszej walucie osiągnęliśmy i jakimi słusznie się szczycimy, nie zostaną zaprzepaszczone. Będą teraz w ramach wielkiej całości procentować dla dobra Niemiec i Europy”. Decyzję podjęto większością 35 głosów. Dla Kohla

euro było historycznym zobowiązaniem, którego spełnienie miało doprowadzić do akceptacji zjednoczonych Niemiec. Na pewno taki był punkt widzenia Francji: istnienie zjednoczonych Niemiec było do zaakceptowania dla Paryża tylko w ramach unii gospodarczo-walutowej. Wynika to z odtajnionych protokołów rozmów prowadzonych między Mitterrandem a Genscherem w 1989 roku. „Niemcy mogą liczyć na zjednoczenie tylko pod warunkiem uczestnictwa w silnej wspólnocie” – miał powiedzieć prezydent Francji, po czym domagał się, by Niemcy poparły na szczycie w Strasburgu propozycję zwołania konferencji międzyrządowej w sprawie unii gospodarczo-walutowej. „Mitterrand nie chciał zjednoczenia Niemiec bez postępu integracji europejskiej, a obszar, gdzie było to możliwe, stanowiła unia walutowa” – stwierdza ówczesny doradca Mitterranda, Hubert Védrine. Z kolei ówczesny szef Banku Federalnego Karl-Otto Pöhl sugeruje: „Możliwe że europejska unia walutowa nie doszłaby do skutku bez zjednoczenia Niemiec”¹¹.

Jest to więc rodzaj politycznego zobowiązania. W zamian za odzyskanie suwerenności na innych polach Niemcy miały się jej zrzec w obszarze monetarnym. Czy jednak obecny kryzys nie jest właściwym momentem, aby wycofać się ze starych zobowiązań? Sama idea systemu walutowego jest z punktu widzenia interesów Niemiec – utrzymania produktywności gospodarki oraz dalszego rozwoju handlu – rozwiązaniem korzystnym. System ten, obniżając realną wartość pierwotnej niemieckiej waluty w stosunku do dolara, zwiększa opłacalność niemieckiego eksportu w skali globalnej. Chroni także przed niepożądanym oddziaływaniem spekulacyjnym z zewnątrz. Dlatego wraz z bezpieczeństwem dostaw surowców energetycznych (gaz rosyjski) stanowi on jeden z głównych filarów stabilności niemieckiej gospodarki. To jednak nie oznacza obrony euro jako politycznego projektu. Nie można więc wykluczyć, że niemiecka polityka podejmie próbę zmodyfikowania pierwotnych, politycznych założeń unii walutowej w taki sposób, by zachować gospodarcze korzyści, zmieniając jednocześnie jej dotychczasowe ramy polityczne¹². O zmianie stosunku do euro w Niemczech może świadczyć m.in. wypowiedź prezesa Niemieckiego Związku Handlu Zagranicznego Antona Börnera z listopada 2011 roku, który stwierdził, że przecenia się wagę wspólnej europejskiej waluty dla Niemiec. Mogą one – jego zdaniem – obyć się bez euro. Liczy się przede wszystkim wolny rynek. Wypowiedź tę niektórzy uznali nawet za złamanie pewnego tabu w dotychczasowym niemieckim dyskursie o wspólnej walucie, tak jak złamaniem tabu miało być otwarte przyznanie przez Merkel, w szczytowym momencie kryzysu wokół możliwego referendum w Grecji w październiku 2011 roku, iż unia walutowa w jej obecnym składzie nie jest czymś niezmiennym.

PODSUMOWANIE

Pytanie brzmi: co jest dzisiaj niemieckim priorytetem? Czy jest nim nadal utrzymanie euro w dotychczasowej postaci jako rdzenia europejskiej integracji, czy raczej reforma unii monetarnej, wprowadzenie paktu fiskalnego, a dalej projekt unii politycznej są raczej instrumentem dostosowania Unii do standardów oraz potrzeb

niemieckiego modelu polityczno-gospodarczego? Niemcy tak długo całkowicie utożsamiali swój narodowy cel z celem integracji, że dzisiaj trudno jest im dostrzec, że sytuacja odwróciła się o tyle, że to już nie proces integracji określa niemiecką drogę rozwoju, ale niemieckie potrzeby zaczynają kształtować perspektywy dalszej integracji. A jest to zmiana o daleko idących konsekwencjach. Zjednoczone Niemcy, uwolnione od ciężaru przeszłości, stworzyły w środku Europy system ekstensywnej produkcji oraz handlu, za którym kryje się także określony model państwa, polityki społecznej, normatywności o etycznym charakterze oraz sposób życia. Pozostając potęgą cywilną, Niemcy starają się rozszerzać własne wpływy w instytucjach międzynarodowych oraz unijnych, jednak już nie za cenę swojej suwerenności, tak jak było wcześniej. Swoją model postrzegają – szczególnie w kontekście kryzysu, który dotknął „peryferia” Unii oraz strefy euro – jako rozwiązanie problemów całej Europy. Nie jest jednak jasne, dlaczego i na jakiej zasadzie społeczeństwa pozostałych państw członkowskich Unii miałyby przyjąć model rozwoju wybrany przez Niemcy, zwłaszcza jeśli często oznaczałoby to koszty niewspółmierne do ich poziomu życia. Dlatego wciąż trudno jest jednoznacznie rozstrzygnąć, czy zmiana paradygmatu Niemiec w Europie przyniesie rozwiązanie narastających się przez kryzys problemów Unii, czy raczej będzie źródłem ich narastania, prowadząc do nowych konfliktów.

(lipiec 2012)

dr Marek A. Cichoński – dyrektor programowy Centrum Europejskiego Natolin, redaktor naczelny kwartalnika „Nowa Europa. Przegląd Natoliński”. Opublikował ostatnio „Problem politycznej jedności w Europie” (Polski Instytut Stosunków Międzynarodowych, Warszawa 2012).

1 H. SCHMIDT, *Deutschland in und mit Europa*, wystąpienie b. kanclerza RFN wygłoszone 4 grudnia 2011 roku w Berlinie, na ogólnoniemieckim zjeździe zwyczajnym SPD.

2 S. DULLIEN, U. GUEROT, *The long shadow of ordoliberalism: Germany's approach to the Euro crisis*, „ECFR Policy Brief” 2012, 49; T. BEHR, N. HELWIG, *Constructing a German Europe?*, „FIIA Briefing Paper” 2012, 99.

3 T. BANCHOFF, *German Policy Towards the European Union: The Effects of Historical Memory*, „German Politics” 1997, s. 1.

4 H. KUNDNANI, *Germany as a Geo-economic Power*, „The Washington Quarterly” 2011.

5 W. ABELSHAUSER, *Niemcy, Europa i świat*, w tym numerze NE, s. 113-122.

6 H.W. MAULL, *Germany and Japan: The New Civilian Powers*, „Foreign Affairs” 1990/91, 69 (5).

7 KUNDNANI, *Germany*, dz. cyt., s. 33.

8 R. D. ASMUS, *Germany and America: Partnership in Leadership*, „Survival: Global Politics and Strategy” 1991, 33 (6).

9 T. KLEINE-BROCKHOFF, H.W. MAULL, *Of Might and Meekness*, „Internationale Politik. Global Edition” 2011, 6.

10 J. JANNING, *Europe: Germany's Dilemma*, „EPC Policy Brief”, December 2011.

11 *Mitterand forderte Euro als Gegenleistung für die Einheit*, „Der Spiegel”, 25.09.2010.

12 W. ABELSHAUSER, *Niemcy, Europa i świat*, w tym numerze NE, s. 113-122.