

## **Marcin Kędzierski: Czy UE stała się niemiecka? Bilans rządów Merkel w strukturach unijnych**

Także w polityce europejskiej kanclerz Merkel hołdowała zasadzie, które sami Niemcy określają czasownikiem „merkeln”, oznaczającym działanie polegające na odwlekaniu decyzji i zamykaniu trudnych spraw pod dywan – pisze Marcin Kędzierski w „Teologii Politycznej Co Tydzień”: „Epoka Merkel”.

Bilansu ery kanclerz Angeli Merkel z perspektywy UE nie można przeprowadzić bez analizy kontekstu, czyli tego, co działo się w UE ostatnich kilkunastu latach. Tym bardziej, że podobnie jak na arenie wewnątrzniemieckiej, także w polityce europejskiej kanclerz Merkel hołdowała zasadzie, które sami Niemcy określają czasownikiem „merkeln”, oznaczającym działanie polegające na odwlekaniu decyzji i zamykaniu trudnych spraw pod dywan. Można więc zaryzykować tezę, że UE i pozycja Niemiec we Wspólnocie ewoluowała raczej „pomimo” niż „dzięki” Angeli Merkel, choć oczywiście czasami brak decyzji z jej strony de facto taką decyzję stanowił.

Bilans należy rozpocząć od swoistego raportu otwarcia. W momencie przejmowania władzy jesienią 2005 roku Niemcy wciąż przez niektórych były nazywane „chorym człowiekiem Europy”, choć powoli zaczynały się rysować korzyści płynące z funkcjonowania wspólnej waluty. RFN niewątpliwie od wielu lat była eksportową potęgą, ale euro stanowiło ogromny bodziec wspierający rozwój niemieckiej gospodarki.

Stało się to szczególnie widoczne zwłaszcza po kryzysie finansowym 2008 roku, kiedy tradycyjni partnerzy-rywale w postaci Francji i Wielkiej Brytanii zostali daleko w tyle – w pewnym momencie udział Niemiec w eksporcie UE przekroczył 50%. Nie było w tym żadnej zasługi Angeli Merkel – decyzję o kształcie Unii Gospodarczo-Walutowej podjęto na długo zanim trafiła ona do pierwszoligowej polityki.

Istniały zresztą jeszcze trzy inne czynniki, które dodatkowo sprzyjały wzmocnieniu gospodarczej, a co za tym idzie politycznej pozycji Berlina. Pierwszym były reformy rynku pracy określane mianem Agenda 2010, wprowadzone jeszcze za rządów Gerharda Schrödera, które ułatwiły elastyczne dostosowanie w trakcie kryzysu. Drugim czynnikiem sprzyjającym wzmocnieniu pozycji Berlina było stworzenie gospodarczego tandemu między Niemcami a państwami Grupy Wyszehradzkiej – ani Paryż, ani Londyn, nie mieli tak doskonałego zaplecza przemysłowego. Trzecim źródłem niemieckiej potęgi gospodarczej było nawiązanie bardzo silnych gospodarczych więzi z Chinami w momencie, w którym kraj ten zaczął wkraczać do globalnej ekstraklasy. Za wyjątkiem trzeciego ze wspomnianych czynników, tu także trudno przypisać kanclerz Merkel wyraźne sprawstwo - ani Agenda 2010, ani powstanie niemiecko-wyszehradzkiego tandemu nie były jej dziełem. Zresztą także rozwój relacji niemiecko-chińskich był motywowany głównie interesami niemieckiego przemysłu, choć trzeba oddać kanclerz Niemiec, że chyba nigdzie nie „pielgrzymowała” tak często jak właśnie do Pekinu.

W efekcie między 2005 a 2009 rokiem, czyli początkiem i końcem pierwszej kadencji Angeli Merkel na stanowisku kanclerza RFN, Niemcy z pozycji jednego z uczestników europejskiego triumwiratu (tak jeszcze

w 2007 roku kanclerz Merkel określała trójkąt (Francja-RFN-Wielka Brytania) zaczęły przesuwać się w kierunku pozycji europejskiego hegemonu. Wyrazem tej zmiany były nawet komentarze europejskiej prasy. Jeszcze w 2007 roku pojawiło się określenie Merkozy, mające opisywać niemiecko-francuski tandem, ale pięć lat później ironicznie zaczęto mówić o tej relacji, i zresztą całej Europie, jako Merk(h)ol(l)andzie. Idąc dalej, w corocznie wydawanej przez tygodnik „The Economist” publikacji „The World in ... year”, w wydaniu na 2013 rok autorzy zastanawiali się, jak Niemcy będą sprawować swoje hegemoniczne rządy w Europie. A w listopadzie 2011 roku ówczesny minister spraw zagranicznych RP Radosław Sikorski perorował w Berlinie, że bardziej obawia się niemieckiej bezczynności niż działania, bo niemal dla wszystkich było wówczas jasne, że to od Niemiec będzie zależeć przyszłość integracji europejskiej.

*W efekcie między 2005 a 2009 rokiem, czyli początkiem i końcem pierwszej kadencji Angeli Merkel na stanowisku kanclerza RFN, Niemcy z pozycji jednego z uczestników europejskiego triumwiratu zaczęły przesuwać się w kierunku pozycji europejskiego hegemonu.*

Czy zatem w tym czasie kanclerz Merkel podjęła jakieś aktywne działania na forum polityki europejskiej? Szczerze mówiąc trudno je znaleźć. Co prawda w pierwszych dwóch latach swoich rządów (2005-2007) udało jej się skierować większe środki z budżetu UE

dla państw naszego regionu, a przede wszystkim przepchnąć bez większych zmian korzystny dla Niemiec, a odrzucony wcześniej w

referendach we Francji i Holandii, Traktat Konstytucyjny dla Europy, który jeden z najsprawniejszych niemieckich dyplomatów Uwe Corsepius sprzedał pod późniejszą nazwą Traktatu Lizbońskiego. To wydarzenie o tyle bez precedensu w historii europejskiej integracji, że po raz pierwszy poprzez wprowadzenie tzw. podwójnej większości pogwałcono zasadę degresywnej proporcjonalności, która gwarantowała mniejszym państwom relatywnie większy wpływ na unijne decyzje, niż gdyby wynikało to tylko z potencjału mierzonego liczbą ludności. W efekcie Niemcy wspólnie z Francją uzyskały de facto (de iure potrzebują jeszcze wsparcia dwóch nawet najmniejszych państw) możliwość zablokowania każdej decyzji w UE. Warto jednak podkreślić, że wprowadzenie zasady „podwójnej większości” nie było inicjatywą Angeli Merkel, ale elementem wieloletniej strategii niemieckiej dyplomacji, która przyniosła skutek w 2009 w momencie wejścia w życie Traktatu z Lizbony.

Silne zaangażowanie w politykę europejską trudno znaleźć także w czasie jej kolejnej kadencji (2009-2013), czyli w momencie, kiedy niemal cała Europa tego oczekiwała, co zresztą nie wprost odbiło się niemieckiej centroprawicy czkawką – niejasne stanowisko w sprawie kryzysu strefy euro, w tym zwłaszcza tzw. „greckiej tragedii”, stanowiło jeden z głównych motywów powstania Alternatywy dla Niemiec (AfD), partii politycznej, która okrążyła CDU z prawej strony, realizując jeden z największych koszmarów, przed którym przestrzegał ojciec niemieckiej chadecji, Konrad Adenauer. Z drugiej strony, sposób, w jaki Berlin i Paryż potraktowały grecki rząd, i to nie tylko w samym 2010 roku, ale także kolejnych latach, jest wyraźnym sygnałem, czego mogą spodziewać się państwa członkowskie generujące kłopoty (o czym na marginesie przekonuje się obecnie rząd w Warszawie).

Dopiero trzecia kadencja (2013-2017) przyniosła w tej materii jakąś zmianę – jednoznaczna, a zarazem kontrowersyjna decyzja kanclerz Merkel o przyjęciu syryjskich (i nie tylko) uchodźców/migrantów oraz o zawieszeniu unijnego prawa azylowego, znanego pod nazwą Dublin III, były prawdopodobnie najbardziej odważnymi decyzjami podjętymi w całym 16-leciu jej rządów, i to zarówno w wymiarze polityki krajowej, jak i europejskiej. Z perspektywy ponad sześciu lat trudno jednoznacznie wskazać motywy, którymi pani kanclerz kierowała się w momencie wyboru takiej, a nie innej polityki (w tym kontekście zachęcam czytelników do zapoznania się z książką niemieckiego dziennikarza, Robina Alexandra „Kryzys migracyjny dzień po dniu”, wydanej nakładem wydawnictwa Teologii Politycznej). Niewątpliwie jednak ówczesna decyzja spowodowała spore turbulencje zarówno w samych Niemczech (wzmocnienie AfD), jak i całej UE. Ostatecznie Merkel zakończyła tamten kryzys migracyjny dogadując się z premierem Turcji Recepem Erdoğanem, który za cenę kilku miliardów euro zgodził się zablokować szlak migracyjny z Bliskiego Wschodu, i dziś tematu nie ma. Przynajmniej oficjalnie, bo migranci dalej giną na Morzu Śródziemnym, a obozy pęcznieją, tylko przestaliśmy zwracać na to uwagę.

Można jednak odnieść wrażenie, że kryzys migracyjny, podobnie zresztą jak kryzys w Donbasie, „kryzys patentowy” (przejęcie przez Chińczyków kluczowej dla niemieckiej gospodarki firmy Kuka, produkującej sterowniki do maszyn) czy wreszcie „kryzys dieslowy” (wyjście na jaw afery Volkswagena, który fabrykował wyniki badań dot. spalania i montował specjalne urządzenia oszukujące) stopniowo osłabiały pozycję Niemiec. W efekcie RFN zaczęła stopniowo tracić swoją hegemoniczną pozycję zanim na dobre zaczęła ją wykorzystywać,

choć trzeba jednocześnie stwierdzić, że sam Berlin nie był nigdy zachwycony perspektywą brania „oficjalnej” odpowiedzialności za całą UE.

*Niewątpliwie jednak ówczesna decyzja spowodowała spore turbulencje zarówno w samych Niemczech (wzmocnienie AfD), jak i całej UE. Ostatecznie Merkel zakończyła tamten kryzys migracyjny dogadując się z premierem Turcji Recepem Erdoğanem.*

To zachwianie pozycji Niemiec po części sprawiło, że ostatnia „czterolatka” (2017-2021) rządów Angeli Merkel była najciekawszym okresem w polityce europejskiej. Nie bez znaczenia był także fakt, że kadencja ta przypadła na czas prezydentury

Emmanuela Macrona. Ten od samego początku próbował zachęcić swoją koleżankę z Berlina do bardziej aktywnych działań na forum europejskim. Począwszy od mowy sorbońskiej, wygłoszonej dwa dni po ostatnich zwycięskich wyborach CDU (wrzesień 2017), przez konsultacje w Mesebergu (czerwiec 2018) po odnowienie Traktatu Elizejskiego (styczeń 2019) prezydent Francji chciał przekonać Angelę Merkel do bardziej odważnych działań. Próby te jednak były nieskuteczne, co powodowało coraz większe napięcie we wzajemnych relacjach – w efekcie jesienią 2019 roku trudno było znaleźć osobę zajmującą się tematyką europejską, która nie dostrzegałaby objawów narastającego konfliktu. Jednym z jego przejawów była walka o kluczowy z perspektywy reformy strefy euro fotel szefa Europejskiego Banku Centralnego – w lipcu 2019 roku prezydent Macron koncertowo

wymanewrował kanclerz Merkel, wpychając na fotel przewodniczącej Komisji Europejskiej Ursulę von der Leyen, co otworzyło drogę do przejęcia EBC przez Christine Lagarde.

Pewnie bylibyśmy świadkami rosnących napięć, gdyby nie pandemia, która w jakimś sensie wywróciła stolik. Obawa przed groźbą Italexitu skłoniła kanclerz Merkel do zaakceptowania francuskiego pomysłu uwspólnotowienia długu, i po kilku dniach od ogłoszenia takiego pomysłu przez przywódców Francji i Niemiec Komisja zaprezentowała propozycję unijnego Funduszu Odbudowy. Nawet jeśli w samych Niemczech podkreśla się, że to sytuacja wyjątkowa i jednorazowa, to jak to często bywa – najtrudniejszy pierwszy raz, a potem siła prawa precedensu robi swoje.

Do pełnego obrazu dziedzictwa kanclerz Merkel w Europie należy dodać jeszcze dwa elementy. Pierwszym z nich jest budowa drugiej nitki Gazociągu Północnego, i szerzej - relacje z Moskwą. Berlin wbrew woli licznych partnerów z UE (nie tylko Polski i innych państw naszego regionu, ale także krajów skandynawskich), doprowadził do finalizacji tej inwestycji, nie tylko kwestionując zasadę unijnej solidarności, ale i podważając status Niemiec jako zaufanego pośrednika europejskiej polityki (bismarckowski *ehrlicher* Makler), co budzi spore kontrowersje nawet w samych Niemczech. Choć to raczej jej pośrednik określany jest mianem *Russlandversteher/Putinversteher*, to kanclerz Merkel nie może uniknąć trudnych pytań o charakter jej relacji z Kremlen, zwłaszcza w obliczu trwającej już ponad 7 lat wojny na wschodzie Ukrainy. Tym bardziej, że w dłuższej perspektywie te dobre relacje mogą zacząć przynosić coraz bardziej niebezpieczne skutki, związane choćby z uzależnieniem Niemiec (a w jakimś sensie całej Unii) od rosyjskiego gazu.

Drugi ważnym elementem tego dziedzictwa są już wspomniane wcześniej relacje z Pekinem – Angela Merkel w imię dobrych relacji gospodarczych przemykała oko nie tylko na coraz bardziej agresywne działania gospodarcze, ale także łamanie praw człowieka w chińskim Xinciangu czy Hongkongu. W efekcie pomimo niebezpiecznej już skali uzależnienia niemieckiej gospodarki od Państwa Środka, na ostatnią chwilę niemieckiej prezydencji w Radzie UE w drugim półroczu 2020 roku dopchnęła kolanem porozumieniu inwestycyjne z Chinami (*Comprehensive Agreement on Investments*). Nawet jeśli umowa ta nie zostanie ratyfikowana, można ją traktować jako symboliczne zwińczenie starań Angeli Merkel na rzecz budowy chińsko-niemieckiego partnerstwa gospodarczego. Partnerstwa, które w krótkiej perspektywie umożliwiło Niemcom i samej Merkel rządzenie w dobie fantastycznej koniunktury, ale które w dłuższym okresie może stanowić zarówno dla RFN, jak i całej UE, w tym zwłaszcza państw naszego regionu, będących przemysłowym zapleczem Niemiec, śmiertelne wręcz zagrożenie.

Zresztą te dwa ostatnie przykłady stanowią doskonały wręcz obraz dziedzictwa Angeli Merkel zarówno w polityce niemieckiej, jak i europejskiej. Pani kanclerz potrafiła doskonale wykorzystać koniunkturę gospodarczą do utrzymania i stabilizacji władzy (nota bene Niemcy to jedyne duże państwo UE, w którym nie nastąpiła defragmentacja sceny politycznej), ale jednocześnie wybierając to, co łatwiejsze, przerzuciła ciężar rozwiązywania poważnych problemów na swoich następców, którzy będą musieli to robić w zdecydowanie trudniejszych czasach. Dlatego zaryzykowałbym hipotezę, że pod koniec XXI wieku w podręcznikach historii świata erę kanclerz Merkel będziemy raczej postrzegać jako *belle époque*, zwiastujące nadejście trudnych czasów, i to zarówno dla Niemiec, jak i całej Unii.

*Marcin Kędziński*

---

**dr Marcin Kędziński** – absolwent studiów doktoranckich w Katedrze Gospodarki i Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, adiunkt w Katedrze Stosunków Międzynarodowych UEK, główny ekspert Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego, stały autor portalu opinii Klubu Jagiellońskiego oraz czasopisma idei „Pressje”, były prezes KJ.



Ministerstwo  
**Kultury**  
Dziedzictwa  
Narodowego  
**i Sportu.**



Sfinansowano przez Narodowy Instytut  
Wolności - Centrum Rozwoju  
Społeczeństwa Obywatelskiego  
ze środków Programu Rozwoju  
Organizacji Obywatelskich  
na lata 2018 – 2030

