

Materiały

BILANS NIEMIECKIEJ PREZYDENCJI W UNII EUROPEJSKIEJ W PIERWSZEJ POŁOWIE 2007 ROKU

W pierwszym półroczu 2007 r. Republika Federalna Niemiec sprawowała prezydencję we Wspólnotach/Unii już po raz dwunasty, a zatem dysponowała niezbędnym doświadczeniem, jak również znakomicie przygotowanymi urzędnikami oraz potencjałem politycznym największego państwa członkowskiego, od lat postrzeganego jako „motor” integracji europejskiej. Wyzwania, z jakimi należało się zmierzyć, były jednak tym razem szczególne, a oczekiwania pod adresem Berlina – ogromne¹. Z jednej strony, na pierwsze półrocze 2007 r. przypadły obchody pięćdziesiątej rocznicy podpisania traktatów rzymskich, ustanawiających Europejską Wspólnotę Gospodarczą oraz Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (25 marca 1957 r.). Z drugiej – z przewodnictwem Niemiec wiązały się nadzieje na pozytywne rozstrzygnięcie losów reformy traktatowej (przyszłości Unii Europejskiej) i przezwyciężenie kryzysu przywództwa w Europie.

Republice Federalnej Niemiec przyszło sprawować prezydencję w okresie trudnym pod względem politycznym, zarówno w stosunkach wewnętrznych, jak i zewnętrznych². W tych pierwszych złożoność problemów, przed jakimi stanęli politycy niemieccy, potęgowały nieprzewidywalność sytuacji we Francji (wyniku wyborów prezydenckich i postawy nowego szefa państwa) oraz niepewność co do stanowisk niektórych państw członkowskich, przede wszystkim Wielkiej Brytanii (oczekującej na zmianę premiera) i Polski (eksponującej swą niechęć do pogłębiania integracji europejskiej i zdającej się nie rozumieć podstawowych mechanizmów podejmowania decyzji politycznych w Unii)³. Pozaunijne otoczenie także dostarczało powodów do zintensyfikowanych działań dyplomatycznych, a były to: potrzeba pogłębienia stosunków gospodarczych ze Stanami Zjednoczonymi oraz nakłonienia ich do współpracy w procesie pokojowym na Bliskim Wschodzie i w sprawach ochrony klimatu w skali globalnej, jak również do przedyskutowania ze wszystkimi zainteresowanymi

¹ Szerzej na ten temat zob. A. Maurer, *Managing Expectations and Hidden Demands: Options for the German EU Presidency*, „Perspectives” 2007, No. 27, s. 101.

² Por. W. Weidenfeld, *Einführung*, w: *Bilanz der deutsche EU-Ratspräsidentschaft. Analyse und Bewertung des Centrums für angewandte Politikforschung (CAP)*, CAP Analyse, 6, Juli 2007, s. 4.

³ Por. J. Barcz, *Prezydencja niemiecka a nowy Traktat reformujący Unię Europejską*, „Zeszyty Niemcoznawcze PISM” 2007, nr 1, s. 10; P. Buras, *Europa uda się wspólnie? Polska polityka europejska w okresie przewodnictwa Niemiec w UE*, Warszawa 2007, s. 15 i n.; G. Dalos, *Quadratwurzel oder Quadratur des Kreises*, „Internationale Politik” 2007, Juli/August, s. 148 i n.

partnerami kwestii objęcia amerykańskim systemem obrony przeciwrakietowej Polski i Republiki Czeskiej; przerwa w dostawach rosyjskiej ropy naftowej na Białoruś (i do państw członkowskich UE) w styczniu 2007 r., sprzeciw Federacji Rosyjskiej wobec planów rozlokowania elementów amerykańskiej tarczy antyrakietowej w Europie Środkowo-Wschodniej, polska blokada negocjacji w sprawie nowej umowy o partnerstwie i współpracy między Unią a Federacją Rosyjską (z powodu rosyjskiego embarga na eksport polskiego mięsa); nierozstrzygnięty status Kosowa; irański program nuklearny, brak stabilności w Libanie, powtarzające się zamachy w Iraku, gwałtowane spory między Fatahem i Hamasem mimo powstania palestyńskiego tymczasowego rządu jedności narodowej, zakończone przejściem władzy w Strefie Gazy przez radykalny Hamas w czerwcu 2007 r.⁴

Z uwagi na koalicyjny charakter rządu RFN, przedłużający się kryzys konstytucyjny w UE oraz nagromadzenie się wielu poważnych problemów w stosunkach z partnerami zewnętrznymi, prezydencja niemiecka nie była skazana na sukces. Co więcej na początku można było mieć duże wątpliwości co do tego, czy Berlin chociażby poprawnie wykona swoje zadanie⁵. Celem niniejszego artykułu jest przeanalizowanie i dokonanie oceny wewnętrznych uwarunkowań oraz przebiegu i wyników niemieckiego przewodnictwa w UE w pierwszej połowie 2007 r., przy uwzględnieniu opinii członków rządu RFN oraz komentarzy badaczy, dziennikarzy i polityków z innych państw europejskich.

UMOWA KOALICYJNA ORAZ PROGRAM NIEMIECKIEJ PREZYDENCJI

Umowa koalicyjna trzech partii tworzących rząd Angeli Merkel (*CDU, CSU i SPD*)⁶, podpisana 11 listopada 2005 r., zawierała rozdział zatytułowany „Niemcy jako świadomy odpowiedzialności partner w Europie i w świecie”. W rozdziale tym stwierdzono m.in., że Niemcy – z powodu swej historii oraz swego politycznego i gospodarczego znaczenia – ponoszą szczególną odpowiedzialność za utrzymanie i rozwój europejskiego dzieła integracyjnego. Kryzys konstytucyjny w UE uznano za szansę na dostosowanie europejskiego projektu do wyzwań współczesności oraz odzyskanie utraconego zaufania obywateli. Drogą do tego miało być wspólne

⁴ Por. S. Romano, *Kein Herz für Bären*, „Internationale Politik” 2007, Juli/August, s. 144 i n.; R. Grzeszczak, *Prezydencja Niemiec a reforma ustrojowa Unii Europejskiej*, w: *Procesy reform w Niemczech i Unii Europejskiej*, R. Grzeszczak, M. Piotrowski (red.), Wrocław 2009, s. 19.

⁵ Początek niemieckiej prezydencji nie był udany. W ciągu lata i jesieni 2006 r. pracownicy Ministerstwa Spraw Zagranicznych przygotowali wiele dokumentów strategicznych, natomiast większość pozostałych ministerstw federalnych nie wiedziała jeszcze, co właściwie zamierza osiągnąć w Brukseli. Dotyczyło to także Urzędu Kanclerskiego, który naciskał na poszczególnych ministrów, by wskazali priorytety prezydencji inne niż traktat ustanawiający konstytucję dla Europy. Komisja Europejska narzekała, że „od miesięcy czeka na propozycje, lecz niemal nic nie nadchodzi z Berlina”. (Ch. B. Schiltz, „Nüchtern, effizient und hervorragend gemanagt”. Bilanz, „Die Welt” z 29.06.2007. Por. D. Müller-Thederan, „Wir haben die Spaltung vermieden”. Merkel zieht im Europäischen Parlament positive Bilanz der deutschen Ratspräsidentschaft – Absage an Europa der zwei Geschwindigkeiten, „Die Welt” z 28.06.2007).

⁶ *Gemeinsam für Deutschland. Mit Mut und Menschlichkeit. Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD*, Rheinbach 2005, s. 147 i n.

koncentrowanie się w Europie na sprawach istotnych, porozumienie co do celów i zadań oraz kompetencji i granic rozszerzonej Unii Europejskiej, ścisłe przestrzeganie zasady subsydiarności, narodowe wysiłki na rzecz wdrażania reform, w szczególności w strefie euro, efektywniejsze wzajemne powiązanie oraz lepsze informowanie obywateli o postępach polityki europejskiej.

Wielka koalicja opowiedziała się za wspieraniem przez regulacje europejskie rzeczywistej konkurencji, wzrostu i dynamiki gospodarczej oraz spójności społecznej. Zadeklarowała, iż pragnie „wzmacniać Europę obywateli i obywateli, kształtować niemiecką politykę europejską na podstawie sprawiedliwej wspólnoty dużych i małych państw oraz dać ludziom na naszym kontynencie nadzieję na przyszłość”⁷. W umowie koalicyjnej znalazło się bezpośrednie odniesienie do niemieckiej prezydencji w pierwszej połowie 2007 r. oraz stwierdzenie, że w tym decydującym okresie na Niemczech spocznie szczególna odpowiedzialność za europejski projekt, jak również zobowiązanie, iż dołożą one wszelkich starań, by ich prezydencja zakończyła się sukcesem. Niemiecko-francuska współpraca miała pozostać ważnym źródłem impulsów, odpowiadających interesom partnerów w Unii Europejskiej, zaś współpracy z sąsiadami i nowymi państwami członkowskimi miano nadać nową jakość i intensywność.

W kolejnych fragmentach dokumentu dotyczących integracji europejskiej wielka koalicja zapewniła, że zdecydowanie opowiada się za większą demokratyzacją Unii Europejskiej, zagwarantowaniem zdolności do działania instytucji europejskich w rozszerzonej Unii oraz dalszym rozwijaniem zróżnicowanego europejskiego modelu społecznego. Ugrupowania tworzące rząd Angeli Merkel podkreśliły również, że są zwolennikami europejskiego traktatu konstytucyjnego, który zawiera ważne zmiany na rzecz Europy zorientowanej na wartości i opartej na sprawiedliwości społecznej, szerszych praw obywateli, lepszego rozgraniczenia kompetencji Unii i państw członkowskich, zmniejszenia liczby regulacji i biurokracji oraz większego udziału parlamentów narodowych w procesie integracji. Dlatego też oczekiwały kontynuowania ratyfikacji traktatu konstytucyjnego przez poszczególne państwa członkowskie, zaś od prezydencji niemieckiej – „nowych impulsów” w tej dziedzinie.

Jako priorytety swego przewodnictwa rząd niemiecki wymieniał bezpieczeństwo energetyczne, ochronę klimatu, nowy traktat i zmniejszenie biurokracji. Berlin pragnął wykorzystać szansę, jaką stwarzało równoległe przewodnictwo niemieckie w G-8, by na forum tego ugrupowania zaprezentować jednolite stanowisko europejskie w sprawie ochrony klimatu i w ten sposób przeforsować europejski punkt widzenia na tę kwestię o znaczeniu globalnym⁸. Bezpieczeństwo energetyczne wysunęło się natomiast na plan pierwszy w związku z przerwaniem przez Federację Rosyjską na początku 2007 r. dostaw ropy naftowej na Białoruś, a zatem również do państw członkowskich Unii Europejskiej. Podczas wspólnych obrad rządu federalnego i Komisji Europejskiej w dniu 9 stycznia 2007 r. kanclerz Merkel stwierdziła, że umieszczenie tego zagadnienia w programie prac niemieckiej prezydencji było słuszne, gdyż „bez własnych działań, większej konkurencji

⁷ *Ibidem*, s. 148 i n.

⁸ Por. *Hoffnung auf großen Schritt beim Klimaschutz*, Artikel des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung vom 8. März 2007, <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2007/03/2007-03-08-merkel-eu-rat-bruessel.html>, 25 lutego 2008 r.

w dziedzinie energii, większej efektywności energetycznej, większej ilości energii ze źródeł odnawialnych, dywersyfikacji i niezależności nie osiągniemy bezpieczeństwa energetycznego”⁹. Przez „zmniejszenie biurokracji” rozumiano przede wszystkim lepsze prawodawstwo wspólnotowe, które zredukowałoby koszty biurokratyczne dla jego podmiotów, w szczególności małych i średnich przedsiębiorstw¹⁰.

Jeszcze w 2006 r., w związku ze zbliżającym się objęciem przewodnictwa w Unii Europejskiej, Berlin przedstawił – zgodnie z ukształtowaną przez państwa członkowskie tradycją – szczegółowy program swych działań¹¹. Obszerny dokument został podzielony na części dotyczące: Wspólnoty zdolnej do działania i dalszego rozwoju UE, gospodarczej, społecznej i ekologicznej przyszłości Europy, obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, polityki handlowej oraz polityki rozwojowej.

We wstępie napisano m.in., że postępująca globalizacja, obok szans, które stwarza, rodzi pytania o przyszłość konkurencyjności europejskiego modelu gospodarczego i społecznego oraz że w świecie jutra poszczególne państwa członkowskie nie będą w stanie dostatecznie skutecznie reprezentować swych interesów na wielu polach, takich jak handel światowy, ochrona środowiska oraz wewnętrzne i zewnętrzne bezpieczeństwo. Dalej zaś stwierdzono, że Europa musi pokazać, iż w zglobalizowanym świecie może kształtować politykę wewnętrzną i zewnętrzną zgodnie ze swymi wyobrażeniami na temat wartości. Zapowiedziano, że UE będzie wносить do światowego procesu przemian swoje rozumienie trwałego, skutecznego i sprawiedliwego porządku ekonomicznego i społecznego i w ten sposób ocali europejski model życia. Za motto niemieckiej prezydencji należy uznać dwa następujące zdania: „Tylko wspólnie Europa jest dostatecznie silna, by przetrwać w międzynarodowym otoczeniu. Tylko wspólnie Europie powiedzie się”¹².

Berlin zadeklarował, że w czasie swego przewodnictwa w UE chciałby przyczynić się do skutecznego uporania się przez nią z wyzwaniami wewnętrznymi i zewnętrznymi, do których zaliczył przede wszystkim: kontynuowanie procesu konstytucyjnego, dostosowanie do wymagań przyszłości europejskiego modelu gospodarczego i społecznego, utrzymanie obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości oraz rozwijanie europejskiego obszaru bezpieczeństwa i stabilności. Pierwszy ze szczytów podczas niemieckiego przewodnictwa (8 i 9 marca 2007 r.) miał być poświęcony kształtowaniu gospodarczej i społecznej przyszłości Europy, drugi (21 i 22 czerwca 2007 r.) – przyszłości traktatu ustanawiającego konstytucję dla Europy. W tej ostatniej sprawie Niemcy zobowiązali się do przeprowadzenia wyczerpujących konsultacji ze wszystkimi partnerami z Unii i jej instytucjami oraz do przedłożenia Radzie Europejskiej raportu, który zarysowałby możliwe przyszłe

⁹ Por. *Neue Weichenstellungen in Europa*, Artikel des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung vom 30. Januar 2007, <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2007/01/2007-01-30-merkel-bei-europatag-bdi-bda.html>, 25 lutego 2008 r.

¹⁰ *Europa voranbringen*, Artikel des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung vom 9. Januar 2007, <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2007/01/2007-01-09-europa-voranbringen.html>, 25 lutego 2008 r.

¹¹ „Europa gelingt gemeinsam”. Präsidenschaftsprogramm. 1. Januar – 30. Juni 2007, strona internetowa prezydencji niemieckiej, <http://www.eu2007.de/includes/Downloads/Praesidentschaftsprogramm/EU-P-AProgr-d-2911.pdf>, 1 października 2011 r.

¹² *Ibidem*, s. 4.

kierunki rozwoju oraz posłużyłby za podstawę decyzji w sprawie kontynuowania procesu reform w UE¹³.

Należy podkreślić, że po raz pierwszy w historii integracji europejskiej przygotowano wspólną platformę programową trzech następujących po sobie prezydencji (niemieckiej, portugalskiej i słoweńskiej) – dokument tzw. trójprezydencji (*trio*) na okres osiemnastu miesięcy (1 stycznia 2007 r. – 30 czerwca 2008 r.)¹⁴. Posunięcie to miało na celu zapewnienie ciągłości prac w drodze wspólnego określenia przez trzy państwa priorytetów długoterminowych, do których zaliczono przede wszystkim kontynuowanie procesu reformy traktatowej, realizowanie strategii lizbońskiej oraz rozwijanie obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Berlin podkreślał znaczenie tej zmiany dla poprawy funkcjonowania Unii. Nowe rozwiązanie było niewątpliwie przejawem, z jednej strony, dążenia do stworzenia optymalnych warunków organizacyjnych dla kontynuowania niemieckich wysiłków na rzecz wejścia w życie w 2009 r. nowych podstaw traktatowych Unii, z drugiej zaś – przywiązywania wagi do gestów podkreślających kooperatywny charakter niemieckiego przewodnictwa.

Cele niemieckiej prezydencji były ambitne i oznaczały gotowość zmierzenia się z najpoważniejszymi problemami i wyzwaniem, przed jakimi stanęła UE w ciągu kilku minionych lat. Stwarzały szansę na odrodzenie się silnego przywództwa w Europie. Umowa partii tworzących rząd Angeli Merkel stanowiła dobry punkt wyjścia dla niemieckiej polityki europejskiej w okresie przewodnictwa Berlina w Unii, gdyż podkreślała szczególną odpowiedzialność Republiki Federalnej Niemiec za dalszy pomyślny rozwój projektów integracyjnych w Europie. Kryzys konstytucyjny przedstawiono nie jako porażkę tych projektów, lecz jako okazję do ich udoskonalenia. Dokument koalicyjny dowodzi także przywiązywania dużego znaczenia do miejsca i roli obywateli w procesie integracji europejskiej, do ich świadomości, oczekiwań i zaufania do przywódców i instytucji europejskich. Warto zwrócić uwagę na opatrzenie sformułowania „wspólnota dużych i małych państw” przymiotnikiem „sprawiedliwa” – echa takiego ujęcia pobrzmiwały w sposobie kierowania przez Berlin negocjacjami w sprawie nowych zasad podejmowania decyzji przez Radę Unii Europejskiej. Zobowiązanie do uczynienia wszystkiego, by niemiecka prezydencja zakończyła się sukcesem, zostało potraktowane przez wielką koalicję – jak pokazała przyszłość – bardzo poważnie.

ANGELA MERKEL I FRANK-WALTER STEINMEIER – SPÓJNY TANDEM CZY RYWALE W EUROPEJSKIEJ GRZE?

Odzwierciedleniem kształtu rządu federalnego, opartego na wielkiej koalicji, był sposób kreowania polityki zagranicznej RFN, w tym jej polityki europejskiej, w okresie poprzedzającym prezydencję w Unii i podczas jej trwania. Za wykuwanie założeń tej polityki i wprowadzanie ich w życie odpowiedzialni byli chadecka kanclerz i socjaldemokratyczny minister spraw zagranicznych, co z jednej strony

¹³ *Ibidem*, s. 4 i n.

¹⁴ Vermerk des künftigen deutschen, portugiesischen und slowenischen Vorsitizes für die Delegationen. Betr.: Achtzehnmonatsprogramm des deutschen, des portugiesischen und slowenischen Vorsitizes, Brüssel, den 21. Dezember 2006, 17079/06, POLGEN 125.

wymagało poszukiwania wewnątrzrządowego konsensu i zapewniało równowagę między celami i dążeniami obu stron trójpartyjnej koalicji (*CDU/CSU* i *SPD*), z drugiej zaś – stwarzało pole potencjalnej rywalizacji i dążności do zablokowania głosu partnera w sprawach europejskich, niemożności uzgodnienia spójnej wizji niemieckiego przewodnictwa i przyszłości UE, dominacji nieufności i wzajemnego dystansu.

Pierwszy z tych aspektów mógł przyczynić się do formułowania przemyślanych i wyważonych postulatów na arenie ponadnarodowej, uwzględniających interesy niemieckie i ogólnoeuropejskie w ujęciu zarówno chadeckim, jak i socjaldemokratycznym. Pozwoliłoby to połączyć dwa nie pokrywające się (co nie znaczy, że całkowicie rozbieżne) punkty widzenia w okresie szczególnie trudnym dla UE, bo wymagającym zmierzenia się z problemami o charakterze zasadniczym, których nierozwiązanie postawiłoby pod znakiem zapytania przyszłość procesu integracji europejskiej, a jednocześnie ze sprzecznymi stanowiskami poszczególnych państw członkowskich oraz konfrontacyjną postawą niektórych partnerów zewnętrznych, takich jak Rosja czy Iran.

Otwartość na inny punkt widzenia, partnerska współpraca i stała gotowość do kompromisu w stosunkach między kanclerz Merkel a ministrem Steinmeierem (oraz szerzej między obiema stronami wielkiej koalicji) były warunkiem dobrego funkcjonowania rządu federalnego w sprawach europejskich na poziomie narodowym oraz jedną z przesłanek sukcesu działań tego tandemu na arenie europejskiej. Natomiast rozmijające się cele, nieporozumienia na etapie implementacyjnym, rywalizacja osłabiłyby wyrazistość niemieckiego stanowiska w UE, a przez to uczyniłyby półroczne przywództwo Berlina mało wiarygodnym i nieskutecznym, ze szkodą dla całego ugrupowania oraz pozycji RFN w stosunkach międzynarodowych.

Członkowie rządu Angeli Merkel oraz komentatorzy krajowi i zagraniczni zdawali sobie doskonale sprawę z tego wszystkiego, a jednak charakter i przebieg niemieckiej prezydencji pozostawały niemal do ostatniej chwili wielką zagadką. Jak zauważył dyrektor Fundacji Nauka i Polityka (*Stiftung Wissenschaft und Politik*), Volker Perthes, w obliczu różniących się od siebie założeń kanclerz Merkel i ministra spraw zagranicznych Steinmeiera nie można było z góry wykluczyć, że Berlin spróbuje niejako dwóch prezydencji z własną agendą¹⁵.

Sposób postrzegania Franka-Waltera Steinmeiera przez otoczenie najlepiej oddaje następująca opinia: „gdy otworzy usta, można go pomylić z Gerhardem Schröderem. Lata współpracy odcisnęły swoje piętno”¹⁶. W okresie rządów socjaldemokratycznego kanclerza Steinmeier był szefem Urzędu Kanclerskiego, osobą odpowiedzialną za nadzorowanie służb specjalnych, najbliższym doradcą Schrödera, współtwórcą polityki europejskiej oraz polityki wobec najważniejszych partnerów zagranicznych RFN (w tym Rosji), współautorem wielu sztandarowych reform wewnętrznych (m.in. Agendy 2010, zmierzającej do ograniczenia państwa opiekuńczego)¹⁷. Zyskał wówczas przydomek „szarej eficyjencji”, z uwagi na talent organizacyjny, niezwykłą skuteczność i jednocześnie całkowitą niewidoczność dla

¹⁵ H. Monath, *Gutes Halbjahreszeugnis. Im In- und Ausland gibt es Lob für die sechsmonatige deutsche EU-Präsidentschaft – am kommenden Samstag geht sie zu Ende*, „Der Tagesspiegel” z 27.06.2007.

¹⁶ W. Smoczyński, *Minister spraw pragmatycznych*, „Polityka” 2007, nr 50, s. 48.

¹⁷ Por. E. Cziomer, *Polityka zagraniczna Niemiec. Kontynuacja i zmiana po zjednoczeniu ze szczególnym uwzględnieniem polityki europejskiej i transatlantyckiej*, Warszawa 2005, s. 103.

mediów. Nominacja Steinmeiera, skrajnego pragmatyka, na ministra spraw zagranicznych w rządzie Angeli Merkel była największą niespodzianką dla obserwatorów poczynań gabinetowych wielkiej koalicji¹⁸.

F.-W. Steinmeier uosabiał fundamentalną zmianę w pojmowaniu celów narodowej polityki zagranicznej, jaka dokonała się w Niemczech w ciągu minionych kilkunastu lat i była kojarzona przede wszystkim z G. Schröderem, choć została zapoczątkowana jeszcze przez rząd H. Kohla¹⁹. Steinmeier był postrzegany jako pierwszy niemiecki szef dyplomacji po II wojnie światowej niemający kompleksów historycznych, a zarazem otwarcie i zdecydowanie promujący globalne interesy RFN. Takie zagadnienia, jak reforma UE, wstrzymanie prac nad irańskim programem atomowym, pokój izraelsko-palestyński czy zapewnienie dostaw surowców z Rosji, Steinmeier uważał za ważniejsze niż wyjaśnienie zaszłości historycznych w stosunkach bilateralnych, np. z Polską. W tej ostatniej kwestii wyraźnie uwidoczniła się zbieżność stanowisk szefa dyplomacji i kanclerz Merkel. Oboje krytycznie oceniali polskie weto wobec nowej umowy o partnerstwie i współpracy z Rosją oraz polskie postulaty dotyczące modyfikacji systemu głosowania opartego na podwójnej większości w Radzie Unii Europejskiej²⁰.

W polityce F.-W. Steinmeiera wyraźna była tendencja do postrzegania UE jako gracza globalnego, ale także poszczególnych państw jako przede wszystkim aktorów w wymiarze globalnym, bez koncentrowania się na ich roli w stosunkach bilateralnych czy regionalnych, co dotyczyło w równej mierze Stanów Zjednoczonych i Federacji Rosyjskiej, jak i samych Niemiec, a nawet mniejszych członków Unii Europejskiej²¹. Konsekwencją takiego podejścia było dążenie do multilateralnego rozwiązywania problemów występujących w stosunkach między dwoma lub większą grupą państw²². Należy jednak podkreślić, że preferowanie multilateralizmu cechowało całą powojenną politykę zagraniczną Republiki Federalnej Niemiec, bez względu na zmieniających się kanclerzy i szefów dyplomacji²³. Nic więc dziwnego, że Steinmeier uważał, iż Rosja ma prawo czuć się zagrożona planami umieszczenia elementów amerykańskiej tarczy antyrakietowej w Europie

¹⁸ W. Smoczyński, *op. cit.*, s. 48 i n.

¹⁹ Por. P. Buras, „Europa uda się wspólnie”. *Zmiany w niemieckiej polityce europejskiej a rola Niemiec w Unii Europejskiej*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny” 2007, nr 1, s. 36 i n.; B. Koszel, *Francja i Niemcy w procesie integracji Polski ze Wspólnotami Europejskimi/Unią Europejską (1989-2002)*, Poznań 2003, s. 102.

²⁰ W. Smoczyński, *op. cit.*, s. 50.

²¹ Zob. „Der Verfassungsvertrag ist viel lebendiger als viele vielleicht denken” – Interview mit Bundesaußenminister Steinmeier in der „Berliner Morgenpost”, strona internetowa prezydencji niemieckiej, http://www.eu2007.de/de/News/Speeches_Interviews/March/0321Morgenpost.html, 1 października 2011 r.; Rede des Bundesminister des Auswärtigen, Dr. Frank-Walter Steinmeier, anlässlich der Debatte zum 50. Jahrestag der Unterzeichnung der Römischen Verträge am 22. März 2007 im Deutschen Bundestag, 22. März 2007, strona internetowa prezydencji niemieckiej, http://www.eu2007.de/de/News/Speeches_Interviews/March/0322AABundestag.html, 1 października 2011 r.

²² Por. S. Sulowski, *Polityka europejska Republiki Federalnej Niemiec*, Warszawa 2004, s. 61 i n.; B. Koszel, *Polityka wschodnia Niemiec w początkach XXI wieku*, „Zeszyty Niemcoznawcze PISM” 2007, nr 1, s. 52; M. Tomala, *Europejskie Niemcy czy niemiecka Europa?*, „Zeszyty Niemcoznawcze PISM” 2007, nr 1, s. 81.

²³ Szerzej na ten temat zob. P. Buras, *Dokąd prowadzi „niemiecka droga”? O polityce zagranicznej Niemiec 2001-2004*, Wrocław 2005, s. 25 i n.

Środkowej, a Polska i Republika Czeska powinny być poddać ten projekt pod dyskusję na forum NATO i Unii Europejskiej²⁴. Stanowisko to podzielała kanclerz Angela Merkel²⁵.

Pragmatyzm Steinmeiera mógł być uważany za dwuznaczny: „Z jednej strony Steinmeier nie uznaje pierwszeństwa interesów narodowych nad dobrem Unii, z drugiej strony często można odnieść wrażenie, że to, co forsuje jako dobro Unii, jest w istocie narodowym interesem Niemiec”²⁶. Porównanie wystąpień Steinmeiera i Merkel prowadzi do wniosku, że słowa tej ostatniej tylko na pierwszy rzut oka nie pozostawiają miejsca na posądzenia o podobną dwuznaczność, jako uzewnętrzniające europejski punkt widzenia. Bliższe przyjrzenie się oświadczeniom i działaniom pani kanclerz pozwala jednak również dostrzec odniesienia narodowe i pragmatyczny dystans wobec projektów europejskich.

Gdy kanclerz Merkel mówiła na forum Parlamentu Europejskiego, że „nie ma lepszych miejsca dla naszego życia w Europie niż nasz wspólny europejski dom”²⁷, nie sposób było nie wierzyć, że żywi takie właśnie głębokie przekonanie, umiejętnie przybliżając obywatelom ideę integracji europejskiej poprzez porównanie jej ze wspólnym domem, kojarzącym się z harmonią i poczuciem bezpieczeństwa, ale także właśnie ze wspólnotą mieszkańców. Użyte przez Merkel określenie oznacza dużą zmianę w porównaniu z językiem jej poprzednika i powrót do retoryki sprzed ery schröderowskiego pragmatyzmu. Jeszcze w 2006 r. Urlika Guérot stwierdziła: „Nawet popularne hasło Kohla o ‘wspólnym europejskim domu’ zniknęło z debaty europejskiej, a wraz z nim także jej dotychczasowe ciepło”²⁸.

Nie jest już także aktualne spostrzeżenie tej samej autorki, że „idea ‘europejskiego państwa związkowego’, czy też ‘europejskiej federacji’, przez długi czas obecna w niemieckim dyskursie o Europie, poszła w zapomnienie”²⁹. W marcu 2007 r. Angela Merkel przypomniała bowiem: „Krağ z Krzyżowej (...) należał do pierwszych, którzy konsekwentnie myśleli w sposób europejski. Wychodziło się w myśleniu poza Niemcy, myślało się w sposób europejski. Niemcy stały się w tej

²⁴ Zob. *Frieden ist eine Leistung Europas – Interview in der österreichischen Tageszeitung „Der Standard“ mit Außenminister Frank-Walter Steinmeier*, 23. März 2007, strona internetowa prezydencji niemieckiej, http://www.eu2007.de/de/News/Speeches_Interviews/March/0323AAStandard.html, 1 października 2011 r.

²⁵ Zob. *Positive Bilanz der Polen-Reise*, Artikel des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung vom 16. März 2007, <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2007/03/2007-03-16-merkel-in-polen.html>, 25 lutego 2008 r.; *Der Verfassungsprozess ist der dickste Brocken der deutschen Präsidentschaft*, ZDF-Interview vom 13. März 2007, http://www.bundesregierung.de/nn_1496/Content/DE/Interview/2007/03/2007-03-13-interview-merkel-morgenmagazin.html, 25 lutego 2008 r.

²⁶ W. Smoczyński, *op. cit.*, s. 50. Por. U. Guérot, *Niemcy, Francja i Europa: nowa jakość czy polityka, jaką już znamy?*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny” 2007, nr 1, s. 27.

²⁷ Rede von Bundeskanzlerin Angela Merkel im Europäischen Parlament am 17. Januar 2007 in Straßburg, Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Rede/2007/01/2007-01-17-bkin-rede-ep.html>, 25 lutego 2008 r. Por. Przemówienie Angeli Merkel, kanclerz Republiki Federalnej Niemiec oraz przewodniczącej Rady Europejskiej podczas uroczystości obchodów 50 rocznicy podpisania traktatów rzymskich, Bruksela, 29 marca 2007 r., DN 2151/07, s. 7.

²⁸ Cyt. za P. Buras, „Europa uda się wspólnie. Zmiany...”, s. 50.

²⁹ *Ibidem*, s. 50.

koncepcji częścią federacyjnego państwa związkowego Europa, zjednoczonej Europy, w której politykę powinny określać punkty widzenia chrześcijańsko-etyczny i społeczno-reformatorski. (...) Ta Europa jest naszą przyszłością. (...) To jest wielka wizja, która nas także będzie nadal zajmowała”³⁰. Kiedy indziej szefowa rządu niemieckiego wyraziła opinię, że „Unia Europejska potrzebuje więcej i bardziej przejrzystych kompetencji niż dziś: w przypadku polityki energetycznej, w polityce zagranicznej, w dziedzinie polityki wewnętrznej i wymiaru sprawiedliwości”³¹. Słowa takie oznaczają powrót do dyskusji o umocnieniu ponadnarodowych elementów procesu integracji, o tworzeniu unii politycznej.

Należy jednak podkreślić, że również Steinmeier jako minister spraw zagranicznych w rządzie Angeli Merkel posługiwał się sformułowaniem, którego zabrakło komentatorom w okresie, gdy kanclerzem RFN był Gerhard Schröder. W maju 2007 r. szef niemieckiej dyplomacji stwierdził: „Potrzebujemy samopewnienia się i porozumienia co do wspólnego ideowego dachu, który spaja nasz dom Europa i pod którym znów wszyscy się odnajdujemy”³². Jednocześnie Steinmeier wskazywał na pewne kwestie, o których kanclerz nie mówiła, np. na zróżnicowane – jego zdaniem – oczekiwania państw członkowskich co do przyszłego kształtu Unii, mające swe źródło w stażu członkowskim³³. Taka teza jest wyraźnie odmienna od podejścia Merkel, podkreślającej wspólnotę wartości i celów wszystkich członków Unii, bez dzielenia ich na grupy. Steinmeier także mówił o „wspólnej europejskiej wartości” – solidarności, podchodząc do niej bardzo praktycznie. Podał konkretne przykłady ogromnego skoku cywilizacyjnego Hiszpanii, Portugalii i Irlandii, a także Polski, „co (...) kosztuje obywateli UE (...) mniej niż myślimy. Od 2004 r. do 2006 r. ‘stare’ państwa członkowskie UE płaciły na Europę Wschodnią rocznie około 26 euro na mieszkańca – to było w przeliczeniu zaledwie więcej niż dwa bilety do kina”³⁴.

Styl wystąpień szefa niemieckiej dyplomacji można ogólnie scharakteryzować jako zwięzły i rzeczowy, zdradzający upodobanie do wypowiedzi prostych, dobitnych i konkretnych, pozbawionych patetycznych sformułowań, za to często

³⁰ *Mit Begegnungen Vorurteile...*

³¹ Ansprache von Bundeskanzlerin Merkel beim Festkonzert zum 100. Geburtstag von Helmut James Graf von Moltke am 11. März 2007 in Berlin, Artikel des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Rede/2007/03/2007-03-11-rede-merkel-moltke.html>, 25 lutego 2008 r. Zob. także *Europa ist unsere gemeinsame Zukunft*, Artikel des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung vom 25. März 2007, <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2007/03/2007-03-25-unterzeichnung-berliner-erklarung.html>, 25 lutego 2008 r.

³² Rede von Bundesaußenminister Steinmeier aus Anlass des 10. WDR-Europa Forums, Berlin, 9. Mai 2007, strona internetowa Auswärtiges Amt, <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Infoservice/Presse/Reden/2007/070509-wdr-forum.html>, 25 lutego 2008 r.

³³ Fragment przemówienia Franka-Waltera Steinmeiera z 9 maja 2007 r.: „Welches Europa wollen wir? Das beantworten Länder, die von der Einigung seit 50 Jahren profitieren, ganz anders als diejenigen, die gerade erst hinzu gekommen sind und erst seit ein paar Jahren das Leben in einem freien Nationalstaat genießen” (Rede von Bundesaußenminister Steinmeier aus Anlass...). Takie uogólnienie wydaje się nieuzasadnione. Przykład Słowenii, która od niedawna jest niepodległym państwem, a jednocześnie należy do największych entuzjastów integracji i naśladowców „starych” członków Unii Europejskiej, pokazuje, że postaw państw członkowskich nie można wyjaśniać czasem, jaki spędziły w Unii jako jej pełnoprawni członkowie.

³⁴ Rede von Bundesaußenminister Steinmeier aus Anlass...

popartych danymi liczbowymi³⁵. Steinmeier także oczywiście wspominał o tym, że „UE opiera się na demokracji i praworządności, na wolności i odpowiedzialności, na poszanowaniu różnorodności w Europie, na tolerancji i na solidarności we wzajemnych stosunkach”. Zaraz jednak przechodził do praktyczniejszego wymiaru tych zasad, tj. do europejskiego modelu społecznego, łączącego gospodarczą konkurencyjność ze społeczną i ekologiczną odpowiedzialnością³⁶.

Można spotkać opinię, że pod rządami A. Merkel zmienił się styl niemieckiej polityki zagranicznej, ale F.-W. Steinmeier zadbał o to, by jej treść pozostała taka sama³⁷. A jednak dystans osobisty wobec prezydenta Władimira Putina i krytyka jego polityki³⁸, tak różne od schröderowskiej zażyłości i bezkrytyczności³⁹, czy stanowcze podkreślanie znaczenia demokracji i praw człowieka, zaakcentowane chociażby oficjalnymi spotkaniami z rosyjskimi pozarządowymi organizacjami broniącymi praw człowieka czy z duchowym przywódcą Tybetańczyków, nie pozostawiają wątpliwości, że również treść niemieckiej polityki zagranicznej uległa zmianie po dojściu do władzy wielkiej koalicji: „Gdzie pani Merkel zdecydowanie potępia, jej socjaldemokratyczny minister spraw zagranicznych jest gotów stosować się do starych i niekiedy błędnie rozumianych recept polityki wschodniej – zgodnie z dewizą, która daje się opisać słowami ‘zbliżenie bez zmiany’”⁴⁰. Bardziej ogólnie można stwierdzić, że pragmatyzm G. Schrödera, kontynuowany w rządzie Angeli Merkel przez F.-W. Steinmeiera, zderzył się z retoryką zasad i wartości, ponownie wprowadzoną do niemieckiego dyskursu politycznego przez szefową chadeków.

Angela Merkel nie odrzuciła jednak pragmatycznego podejścia do narodowej polityki zagranicznej ani do polityki UE wobec partnerów zewnętrznych, lecz połączyła je z żywym zainteresowaniem ideałami i wartościami oraz dążeniem do nadania im większego znaczenia w stosunkach międzynarodowych poprzez eksponowanie tej problematyki w oficjalnych wystąpieniach i podejmowanych działaniach⁴¹. Kanclerz Merkel nie zrezygnowała przy tym z perspektywy historycznej

³⁵ Por. Rede von Bundesaußenminister Steinmeier zu den Ergebnissen des Europäischen Rates (8./9.03.2007) vor dem Europäischen Parlament in Straßburg, 14. März 2007, strona internetowa Auswärtiges Amt, <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Infoservice/Presse/Reden/2007/070314-EP-ER.html>, 25 lutego 2008 r.

³⁶ Rede des Bundesminister des Auswärtigen, Dr. Frank-Walter Steinmeier, anlässlich der Debatte...; Rede des Bundesminister des Auswärtigen, Dr. Frank-Walter Steinmeier, zur Berliner Erklärung am 14. März 2007 vor dem Europäischen Parlament in Straßburg, 14. März 2007, strona internetowa prezydencji niemieckiej, http://www.eu2007.de/de/News/Speeches_Interviews/March/0314AAStrassburg.html, 1 października 2011 r.

³⁷ W. Smoczyński, *op. cit.*, s. 50.

³⁸ Na temat zmiany priorytetów w polityce wschodniej przez Merkel i różnic między nią a Steimeierem na tym polu oraz otwartego konfliktu między niemiecką kanclerz a prezydentem Putinem na szczycie w Samarze w maju 2007 r. zob. I. Kempe, *A New Ostpolitik? Priorities and Realities of Germany's EU Council Presidency*, CAP Policy Analysis No. 4, August 2007, s. 4 i n.

³⁹ Por. B. Koszel, *Polityka wschodnia Niemiec...*, s. 44 i 52; A.-M. Le Gloannec, *Annäherung ohne Wandel*, „Internationale Politik” 2007, Juli/August, s. 147.

⁴⁰ A.-M. Le Gloannec, *op. cit.*, s. 147.

⁴¹ Por. G. Hellmann, *Deutschland, Europa und der Osten*, „Internationale Politik” 2007, Ausgabe März, s. 23; S. Seeger, J.A. Emmanouilidis, *Die Reform nimmt Gestalt an. Analyse und Bewertung des EU-Verfassungsgipfels*, w: *Bilanz der deutschen EU-Ratspräsidentschaft...*, s. 6. Podczas wystąpienia na forum Bundesratu A. Merkel stwierdziła m.in.: „Korzenie Europy znajdują się w wartościach, które wszystkie państwa członkowskie podzielają: wolności, demokracji, poszanowaniu praw człowieka,

i z odwoływania się do symboli, nawiązując w swych przemówieniach do odpowiedzialności narodu niemieckiego za „najgorszy okres nienawiści, spustoszenia i unicestwienia” oraz do powojennego podziału Europy i podkreślając wagę jego przewyciężenia dla milionów ludzi na Starym Kontynencie⁴². Najlepszym dowodem własnego podejścia A. Merkel do spraw europejskich i własnej retoryki jest zestawienie fragmentów jej różnych wystąpień.

Z jednej strony, w pięknym, pełnym literackich odniesień, przemówieniu na forum Parlamentu Europejskiego, poświęconym w dużej części wspólnym europejskim wartościom⁴³, stwierdziła: „Przypominam sobie Jacquesa Delorsa. Wypowiedział on słynne zdanie: ‘Musimy dać Europie duszę’. Mnie wolno moimi słowami dodać: Musimy znaleźć duszę Europy. (...) ‘Duszą Europy jest tolerancja’”⁴⁴. Z drugiej – pragmatyzm Angeli Merkel uwidaczniał się wówczas, gdy wyrażała sprzeciw wobec ogólnego ograniczenia szkodliwych substancji emitowanych przez samochody (będące – jak wiadomo – głównymi produktami niemieckiej gospodarki⁴⁵) lub gdy opowiadała się za większą liberalizacją handlu na forum Światowej Organizacji Handlu, argumentując, że Europa jest silnie uzależniona od eksportu

różnorodności, wzajemnej solidarności i tolerancji” (*Herz und Kopf der Menschen gewinnen*, Artikel des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung vom 16. Februar 2007, <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2007/02/2007-02-16-merkel-bundesrat.html>, 25 lutego 2008 r.). W trakcie uroczystości z okazji setnej rocznicy urodzin Helmutha von Moltkego niemiecka kanclerz oświadczyła: „Europa potrzebuje [...] demokratycznych ideałów i wizji” (*Mit Begegnungen Vorurteile abbauen*, Artikel des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung vom 11. März 2007, <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2007/03/2007-03-11-merkel-beim-festkonzert-fuer-von-Moltke.html>, 25 lutego 2008 r.). W przemówieniu z okazji 50. rocznicy podpisania traktatów rzymskich znalazło się wiele fragmentów odnoszących się bezpośrednio do wartości i idei, m.in. następujący: „musimy wciąż od nowa zadawać sobie pytanie: co scala Europę również w obecnym stuleciu, co stanowi jej tożsamość? (...) Źródłem tożsamości Europy są nasze wspólne fundamentalne wartości. To one spajają Europę. Pamiętajmy, że przez stulecia Europa była jedynie idea, nie więcej niż nadzieją na pokój i wzajemne zrozumienie. My, obywatele Europy, wiemy dzisiaj, że ta nadzieja się spełniła. Stało się tak, ponieważ myślenie ojców założycieli Europy sięgało daleko poza ich własne pokolenie. Myśleli oni w kontekście znacznie szerszym niż tylko samych swobód gospodarczych. (...) Skupiając się na sile wolności, skupiamy się na człowieku. Jest on najważniejszy, a jego godność jest niepodważalna”. (Przemówienie Angeli Merkel..., s. 2 i n.). Por. *Kontinent der Ideen*, Artikel des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung vom 14. Mai 2007, <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2007/05/2007-05-14-bk-bei-europaausschuessen.bt.html>, 25 lutego 2008 r.; Rede von Bundeskanzlerin Angela Merkel im Europäischen Parlament in Brüssel am 27. Juni 2007 zur Bilanz der deutschen EU-Ratspräsidentschaft, Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Rede/2007/06/2007-06-27-rede-merkel-ep.html>, 25 lutego 2008 r.

⁴² Zob. Rede von Bundeskanzlerin Angela Merkel im Europäischen Parlament am 17. Januar 2007... Por. *Es wird keine Umdeutung der Geschichte geben*, Artikel des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung vom 16. März 2007, <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2007/03/2007-03-16-keine-umdeutung-der-geschichte.html>.

⁴³ Por. „*Europas Seele ist die Toleranz*”, Artikel des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung vom 17. Januar 2007, <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2007/01/2007-01-17-europas-seele-ist-die-toleranz.html>, 25 lutego 2008 r.

⁴⁴ Rede von Bundeskanzlerin Angela Merkel im Europäischen Parlament am 17. Januar 2007...

⁴⁵ Por. L. Olszewski, *Francja i Niemcy w procesie europejskiej integracji ekonomicznej*, w: *Francja i Niemcy – siły napędowe europejskiej integracji*, L. Olszewski (red.), Wrocław 2006, s. 15. Zob.

i dalsza redukcja ceł na towary przemysłowe leży w interesie Unii Europejskiej⁴⁶. Thomas Bauer, analizując wyniki działań Berlina na rzecz pogłębienia stosunków transatlantyckich, doszedł do następującego wniosku: „Różnica w stosunku do poprzednich lat tkwi w kombinacji ambitnego zamiaru niemieckiej szefowej rządu, która tradycyjnie jest zainteresowana dobrymi stosunkami z Waszyngtonem, ze zdrową dawką pragmatyzmu odnośnie do stanu faktycznego stosunków transatlantyckich”⁴⁷.

W przeciwieństwie do swego poprzednika, H. Kohla, G. Schröder mniejszą wagę przywiązywał do uroczystej oprawy wydarzeń i roli gestów w polityce międzynarodowej⁴⁸, jak również do wartości i wizji jako elementów debaty o teraźniejszości i przyszłości Europy⁴⁹. Pod tym względem A. Merkel wydaje się być zdecydowanie bliższa H. Kohlowi niż swemu bezpośredniemu poprzednikowi, na co wskazują choćby bardzo uroczyste obchody pięćdziesiątej rocznicy podpisania traktatów rzymskich⁵⁰. A jednocześnie należy ona już do tej „nowej generacji polityków, przemawiającej z większą pewnością siebie”⁵¹, za której pierwszego reprezentanta w fotelu kanclerskim uchodzi G. Schröder⁵².

Za bardzo dobre posunięcie taktyczne należy uznać ogłoszenie przez kanclerz Merkel przed czerwcowym szczytem Unii, że zamierza ona doprowadzić do podjęcia decyzji w sprawie reformy traktatowej bez udziału Polski. Oświadczenie to było następstwem odrzucenia przez polski rząd kompromisowej propozycji dotyczącej zasad głosowania, która była wyrazem usilnych dążeń niemieckiej prezydentki do spełnienia postulatów Warszawy. Strona niemiecka uznała, że osiągnięte do tego czasu postępy należy potwierdzić we wspólnym mandacie negocjacyjnym na konferencję międzyrządową, przyjętym przez wszystkie pozostałe państwa członkowskie, gdyż UE nie może stać w miejscu. Jednocześnie odmówiła włączenia do mandatu polskich żądań, wychodząc z założenia, że Polska będzie miała później szansę podczas konferencji międzyrządowej przyłączyć się do europejskiego konsensusu. Berlin zaproponował przesunięcie krytykowanej przez Polskę zmiany zasad głosowania (formuły podwójnej większości – 55% państw członkowskich

także W. Małachowski, *Rola Niemiec w procesie integracji europejskiej w okresie rozszerzenia Unii Europejskiej na Wschód*, w: *Polska-Niemcy a rozszerzenie Unii Europejskiej*, t. 1, W. Małachowski (red.), Warszawa 2004, s. 144.

⁴⁶ *Neue Weichenstellungen...*

⁴⁷ Th. Bauer, *Die transatlantischen Beziehungen vor dem Neuanfang? Ergebnisse des EU-USA Gipfeltreffens 2007 in Washington, D.C.*, w: *Bilanz der deutschen EU-Ratspräsidentschaft...*, s. 57.

⁴⁸ M. Kosman, *Zjednoczone Niemcy w procesie integracji europejskiej (1990-2002)*, Toruń 2004, s. 160.

⁴⁹ Por. S. Sulowski, *op. cit.*, s. 38.

⁵⁰ Zob. *Europa feiert*, Artikel des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung vom 24. März 2007, <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2007/01/2007-04-24-ankuendigung-50-jahre-roemische-vertraege.html>, 25 lutego 2008 r.; *Geburtstagsstimmung auf dem Europafest*, Artikel des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung vom 24. März 2007, [http://www.bundesregierung.de/Content/DE/ Artikel/2007/03/2007-03-25-europa-ist-50.html](http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2007/03/2007-03-25-europa-ist-50.html), 25 lutego 2008 r.

⁵¹ B. Lippert, *Zmiany w niemieckiej polityce wobec rozszerzenia UE po zmianie rządu*, w: *Wspólnota sprzecznych interesów. Polska i Niemcy w procesie rozszerzania Unii Europejskiej na Wschód*, Warszawa 1999, s. 25.

⁵² Por. J. Olszyński, *Niemieckie koncepcje integracji Europy*, w: *Polska-Niemcy a rozszerzenie...*, s. 116.

i 65% ludności Unii) na rok 2014 oraz – wspólnie z Francją – „hamulec bezpieczeństwa” dla państw, które w przypadku głosowania większościowego znalazłyby się w niekorzystnej sytuacji (możliwość powołowania się na traktat nicejski jeszcze do 2017 r. i żądania odłożenia w czasie niepożądanego decyzji)⁵³.

Należy podkreślić, że Berlin bardzo krótko, prosto i jednoznacznie przedstawiał przyczynę polskiej postawy: „Na podstawie dotychczas obowiązującego traktatu nicejskiego kraj z około 40 milionami mieszkańców ma 27 głosów w Radzie. Niemcy z niemal dwa razy większą liczbą mieszkańców dysponują 29 głosami. Przy systemie podwójnej większości Polska traci głosy w Radzie. Niemcy natomiast zyskują na znaczeniu”⁵⁴. Nad Sprewą otwarcie przyznawano, że nowy system będzie dla Polski niekorzystny. Jednocześnie jasno wskazywano interes niemiecki w odejściu od dotychczasowych zasad. Mimo kompromisowego rozwiązania, będącego raczej okresem przejściowym niż odstępstwem od pierwotnych zamierzeń zwolenników podwójnej większości⁵⁵, w perspektywie średnio- i długoterminowej zwyciężył więc interes niemiecki, oczywiście wraz z całym projektem europejskim. Po trwających niemal 36 godzin negocjacjach podczas czerwcowego szczytu kanclerz Merkel miała powód, by oświadczyć: „Zrobiliśmy, co chcieliśmy”⁵⁶. Zatriumfował zatem pragmatyzm nowej generacji polityków niemieckich. Mimo że kilka miesięcy wcześniej w wywiadzie dla dziennika „Bild” kanclerz stwierdziła: „Nauczyłam się od Helmuta Kohla, że Niemcom najlepiej się wiedzie, gdy przy europejskich rozstrzygnięciach bierzemy pod uwagę także interesy małych krajów. I gdy w tym sensie czyniliśmy kompromisy możliwymi, później było to zawsze dobre również dla Niemiec”⁵⁷.

Poproszona o objaśnienie swojego stylu politycznego, A. Merkel powiedziała: „Jeśli czegoś chcę, wówczas oczekuję dla tego po pierwsze szacunku. I po drugie wiem, że jeśli czegoś chciałabym i ktoś inny chciałby dokładnego przeciwieństwa, ja nigdy nie mogę dostać z tego 100 procent, tzn. na samym końcu musi być kompromis, przy którym każde państwo członkowskie ma wrażenie, że jego życzenia także zostały w części uwzględnione. (...) Wierzę, że z szacunkiem dla zdania drugiej strony można również żądać, by zbliżyć się wzajemnie do siebie”⁵⁸.

Wykorzystana z powodzeniem do przeforsowania bardzo ambitnego stanowiska UE w sprawie ochrony klimatu oraz osiągnięcia szybkich wyników negocjacji na temat podstaw traktatowych Unii, „metoda Merkel”⁵⁹ była niekiedy ostro krytykowana. Całkowicie przeciwstawna do przejrzystości i parlamentarnego zakotwiczenia Konwentu ds. Przyszłości Unii Europejskiej, metoda ta nawiązywała do tradycji

⁵³ *EU-Gipfel. Merkel riskiert offenen Bruch mit Polen*, „Die Welt” z 22.06.2007.

⁵⁴ *Ein guter Tag für Europa*, Pressemitteilungen, 23. Juni 2007, strona internetowa prezydencji niemieckiej (Deutschland 2007 – Präsidentschaft der Europäischen Union), http://www.eu2007.de/de/News/Press_Releases/June/0623ER.html, 1 października 2011 r.

⁵⁵ Por. S. Seeger, J.A. Emmanouilidis, *op. cit.*, s. 11.

⁵⁶ *Ein guter Tag...*

⁵⁷ *Frieden und Demokratie sind nicht selbstverständlich – Interview von Bundeskanzlerin Merkel mit der „Bild“-Zeitung*, 23. März 2007, strona internetowa prezydencji niemieckiej, http://www.eu2007.de/de/News/Speeches_Interviews/March/0323BKBild.html, 1 października 2011 r.

⁵⁸ *Der Verfassungsprozess ist der dickste...*

⁵⁹ Szerzej na ten temat zob. P. Pinzler, *Die Methode Merkel. Warum die Kanzlerin gerade in der Außenpolitik so erfolgreich ist*, „Die Zeit” z 21.06.2007.

klasycznych negocjacji na poziomie rządowym, w przypadku których bardzo ograniczonemu kręgowi reprezentantów rządowych przypisywana jest bardzo znacząca rola⁶⁰. Metoda ta może być skuteczna, jednakże może również prowadzić do napięć na etapie ratyfikacji wynegocjowanych ustaleń przez parlamenty narodowe. Można jej zarzucić ograniczenie czynnika parlamentarnego, a zatem przejrzystości i kontroli demokratycznej, w procesie integracji europejskiej. Można ją postrzegać jako swego rodzaju „ucieczkę do przodu”. Autor tego poglądu, Rolf Gustavsson, tak podsumował swoje obserwacje: „W zwróconej ku wewnątrz UE taktyka ta funkcjonowała dotąd całkiem znośnie. Sądzę jednak, że introwertyczna UE należy do przeszłości. Europa jest rad nierad coraz bardziej zmuszona stać się aktywnym aktorem międzynarodowym. (...) W globalnym otoczeniu UE musi przejąć rosnącą odpowiedzialność międzynarodową. Nie da się tego uczynić, rozpoczynając ‘ucieczkę do przodu’”⁶¹.

Argumenty Gustavssona jednak nie przekonują. Gdy pisze on o „ucieczce do przodu”, ma bowiem na myśli decyzje dotyczące ambitnych celów w zakresie polityki klimatycznej i energetycznej, które jakoby odsunęły w czasie trudne negocjacje odnoszące się do technicznych i finansowych szczegółów⁶². Mistrzynią takich negocjacji jest Komisja Europejska, choćby z tego powodu, że na tym polega jej rola – na przekuwaniu w szczegółowe plany działania, projekty aktów prawnych lub wydawane samodzielnie akty prawne strategicznych rozstrzygnięć, które zapadają na posiedzeniach Rady Europejskiej. Kluczowy jest głos tej ostatniej, to na jej forum wytyczane są kierunki i określane instrumenty dalszej integracji. Dlatego tak ważne i niezbędne, choć rzeczywiście niewystarczające, są wysiłki na rzecz osiągnięcia porozumienia przez szefów państw i rządów. Wskazywanie strategicznych celów nie jest „ucieczką do przodu”. Tak jak nie było nią ustalenie daty utworzenia rynku wewnętrznego czy dat kolejnych rozszerzeń Unii Europejskiej.

Podobnie nie przekonuje argument, że łatwiej jest otworzyć drogę do rewizji traktatów niż ją zamknąć gotowym tekstem. W tym przypadku Unia nie potrafiła właśnie podjąć decyzji o otwarciu drogi do nowego traktatu⁶³, ponadto niemiecka prezydencja wypełniła część zadań uczestników późniejszej Konferencji Międzyrządowej, tzn. przedstawiła niemal gotowe rozwiązania traktatowe⁶⁴. Nie wydaje się także, by zasadne było „obrażanie się” na międzyrządową metodę prac nad nowymi podstawami traktatowymi Unii Europejskiej, wszak jest ona typowa dla wprowadzania zmian w traktatach założycielskich⁶⁵. Nie powinna ona budzić zastrzeżeń także z dwóch innych powodów. Po pierwsze, metoda konwentu została użyta, by przygotować akt o charakterze bezprecedensowym w historii integracji europejskiej – całkowicie nowy traktat, o znaczeniu porównywalnym z narodowymi konstytucjami. Po drugie, od początku celem niemieckiej prezydencji było zachowanie

⁶⁰ Na ten temat zob. także B. Koszeł, *Polska i Niemcy w Unii Europejskiej. Pola konfliktów i płaszczyzny współpracy*, Poznań 2008, s. 59 i n.

⁶¹ R. Gustavsson, *Die Merkel-Methode*, „Internationale Politik” 2007, Juli/August, s. 143.

⁶² Inaczej: F. Baumann, K. Notz, *Erfolgreiche Zusammenarbeit zur (Fort-) Entwicklung einer Europäischen Energie- und Klimapolitik*, w: *Bilanz der deutschen EU-Ratspräsidentschaft...*, s. 21 i n.

⁶³ Por. A. Maurer, *Die Organisation widersprüchlicher Erwartungen...*, s. 57.

⁶⁴ Zob. Pismo przewodnie od Prezydencji do Delegacji. Dotyczy: Rada Europejska w Brukseli 21-22 czerwca 2008 r. Konkluzje Prezydencji, Bruksela, 20 lipca 2007 r., 11177/1/07 REV 1, CONCL 2, s. 15 i n.

⁶⁵ Zob. art. 48 traktatu o Unii Europejskiej.

„substancji” traktatu konstytucyjnego⁶⁶, a zatem ocalenie istoty dorobku Konwentu ds. Przyszłości Unii Europejskiej. Uważne spojrzenie na punkt wyjścia, tj. sytuację panującą w Unii w dniu 1 stycznia 2007 r., powinno raczej prowadzić do wniosku, że „metoda Merkel” była jedyną możliwą. Unia potrzebowała przywództwa, i to właśnie na poziomie międzyrządowym.

Podsumowując tę część rozważań, należy stwierdzić, że obawy odnoszące się do możliwego braku spójności europejskich działań kanclerz A. Merkel i szefa dyplomacji w jej rządzie F.-W. Steinmeiera, okazały się nieuzasadnione. Po pierwsze, przewodnicząca CDU wykształciła własny styl polityczny i wniosła nowe treści do niemieckiego dyskursu o sprawach europejskich, lecz nie można mówić o zanegowaniu drogi poprzednika, kanclerza Schrödera, kojarzonej także z ministrem Steinmeierem. Kanclerz Merkel uzupełniła politykę europejską socjaldemokratów o odwołania do idei i wartości wspólnych państwom członkowskim i obecnych w procesie integracji od jego początków, przywracając im miejsce, które zajmowały w debatach o teraźniejszości i przyszłości Europy w okresie rządów H. Kohla. Inaczej rozłożyła także akcenty w stosunkach z partnerami zewnętrznymi Unii Europejskiej. Nie odeszła jednak od schröderowskiego postrzegania niemieckich interesów narodowych w kontekście europejskim. Polityka europejska Merkel i polityka europejska F.-W. Steinmeiera nie przeczyły sobie, nie konkurowały ze sobą, lecz wzajemnie się uzupełniały. W oficjalnych wystąpieniach europejskich obu polityków nie sposób dopatrzeć się sprzeczności – są one w treści bardzo zbliżone do siebie. W konsekwencji można więc mówić o jednej, spójnej polityce europejskiej wielkiej koalicji. Po drugie, jak się wydaje, pod wpływem stylu Merkel, szef dyplomacji niemieckiej zaczął używać w swych wystąpieniach sformułowań zapomnianych w okresie rządów Schrödera. Nie ulega zresztą wątpliwości, że na pierwszym planie znajdowała się pani kanclerz i to jej styl i jej priorytety zadecydowały o przebiegu i wynikach niemieckiego przewodnictwa w Unii Europejskiej. Okazała się ona odpowiednią osobą do „zadań specjalnych”, osobą, którą trudności dodatkowo mobilizują do aktywności i wyrazistości. Sukcesy niemieckiej prezydencji są również osobistymi sukcesami A. Merkel⁶⁷.

NIEMIECKA PREZYDENCJA W OCENIE WŁASNEJ ORAZ KOMENTATORÓW KRAJOWYCH I ZAGRANICZNYCH

Rząd federalny opublikował obszerny, trzydziestostronicowy dokument, w którym przedstawił bilans niemieckiej prezydencji w Unii Europejskiej⁶⁸. Rezultaty oceniano bardzo wysoko, choć nie wszystkie cele udało się zrealizować. Nie osiągnięto porozumienia m.in. w sprawie pełnej liberalizacji europejskiego rynku usług pocztowych, nie przełamano polskiej blokady negocjacji w sprawie nowej umowy między Unią a Federacją Rosyjską, a ożywienie międzynarodowej współpracy na rzecz bliskowschodniego procesu pokojowego okazało się krótkotrwałe

⁶⁶ Por. S. Seeger, J.A. Emmanouilidis, *op. cit.*, s. 6.

⁶⁷ J. Olszyński, *Nowe elementy w polityce europejskiej Niemiec*, w: *Dokąd zmierzają Niemcy. Reformy polityczne, gospodarcze i społeczne*, B. Brocka-Palacz (red.), Warszawa 2008, s. 24 i n.

⁶⁸ „Europa gelingt gemeinsam”. *Bilanz der deutschen EU-Ratspräsidentschaft*, Berlin 2007.

z powodu konfliktu wewnątrzpalestyńskiego. Nie można jednak oczekiwać, że państwo sprawujące półroczne przewodnictwo zreformuje samodzielnie Unię Europejską i upora się z wszystkimi problemami, które nagromadziły się przez miesiące, a nawet lata. A jednak Berlin przerwał niemoc i niepewność, w których Unia Europejska wydawała się tkwić od dłuższego czasu.

W przemówieniu skierowanym do eurodeputowanych A. Merkel powiedziała m.in.:

„Nastawiliśmy zwrotnice na odnowiony wspólny fundament Unii Europejskiej. Przewyciężyliśmy bezruch. Na końcu nie zawiedliśmy zaufania. Zapobiegliśmy podziałowi. (...) Porozumienie z Brukseli uczyniło możliwym zachowanie substancji traktatu konstytucyjnego. Myślę, że my wszyscy jesteśmy w końcu w jednym zgodni: wynik Rady Europejskiej jest sukcesem, on jest sukcesem dla Europy, on jest także sukcesem Parlamentu Europejskiego. Państwo zawsze broniło substancji traktatu konstytucyjnego. I teraz traktat reformujący może wejść w życie na czas wyborów europejskich w 2009 r. (...) Jednocześnie poczyniliśmy wraz z traktatem reformującym ważne postępy dla działalności Unii Europejskiej. Niektóre obszary rozwinęliśmy przy tym nawet dalej niż traktat konstytucyjny UE. Włączone zostały ochrona klimatu i solidarność energetyczna, parlamenty narodowe będą jeszcze silniej zaangażowane w kształtowanie narodowej polityki europejskiej, jeszcze klarowniej podzielone zostały kompetencje między UE i państwa członkowskie, uproszczono warunki dla wzmocnionej współpracy, przede wszystkim w dziedzinie polityki wewnętrznej i sprawiedliwości”⁶⁹.

Jeszcze przed czerwowym szczytem Unii A. Merkel stwierdziła w oświadczeniu rządowym na forum *Bundestagu*, że wiele zostało osiągnięte i nikt nie mówi już o stagnacji w Europie. Wyniki niemieckiej prezydencji w różnych dziedzinach „mogą dać się naprawdę zobaczyć”. Do konkretnych sukcesów szefowa rządu niemieckiego zaliczyła niższe opłaty za transgraniczne połączenia za pośrednictwem telefonów komórkowych, uproszczenie transgranicznego przepływu płatności, umowę o ruchu lotniczym ze Stanami Zjednoczonymi, lepszą ochronę konsumentką dla kredytobiorców i większą konkurencyjność całej Unii Europejskiej. Uznała także, że marcowe posiedzenie Rady Europejskiej przyniosło decydujący zwrot w polityce energetycznej i klimatycznej Unii i że bez tego porozumienia „ogromny postęp” na szczycie G-8 w sprawie ochrony klimatu byłby całkowicie nie do pomyślenia. Podkreśliła, że Niemcy od początku opowiadali się za tym, by kwartet bliskowschodni „wziął nowy rozpęd w procesie pokojowym na Bliskim Wschodzie”, jak również za „zwartą postawą Unii Europejskiej” w kwestii statusu Kosowa. A. Merkel wspomniała także o przyjęciu przez Radę Europejską sprawozdania o pogłębianiu europejskiej polityki sąsiedztwa, uchwaleniu strategii śródziemnoazjatyckiej i wzmocnieniu „poczucia wspólnoty” Europejczyków⁷⁰.

⁶⁹ Mitschrift der Rede von Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel im Europäischen Parlament in Brüssel am 27. Juni 2007 zur Bilanz der deutschen EU-Ratspräsidentschaft, 28. Juni 2007, strona internetowa prezydencji niemieckiej, http://www.eu2007.de/de/News/Speeches_Interviews/Juni/0628BKinEP.html, 1 października 2011 r.

⁷⁰ *Es geht um Europa*, Nachrichten des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, 14. Juni 2007, <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2007/06/2007-06-14-regierungserklaerung-eu-g8.html>, 25 lutego 2008 r.; Regierungserklärung der Bundeskanzlerin: Vorschau auf den Europäischen Rat am 21. und 22. Juni 2007, Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, 14. Juni 2007, http://www.bundesregierung.de/nn_1502/Content/DE/Regierungserklaerung/2007/2007-06-14-regierungserklaerung-eu-gipfel.html, 25 lutego 2008 r.

Według F.-W. Steinmeiera, pozytywny całościowy bilans niemieckiej prezydencji można podzielić na pięć zasadniczych obszarów:

– reformę traktatową (zapewniającą Unii zdolność do działania w perspektywie długoterminowej);

– rolę Unii jako globalnego aktora (zyskującą na znaczeniu poprzez wzmocnienie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony, ożywienie kwartetu bliskowschodniego, udział w pracach nad określeniem statusu Kosowa, przyjęcie strategii środkowoazjatyckiej, zgłoszenie inicjatyw dotyczących pogłębienia europejskiej polityki sąsiedztwa, pogłębienie stosunków z Federacją Rosyjską i Stanami Zjednoczonymi, przygotowanie podstaw dla strategii afrykańskiej);

– politykę klimatyczną i energetyczną (rozwijającą koncepcję 3×20^{71} , uzupełnioną o ograniczenie globalnego wzrostu temperatury do 2 stopni);

– politykę wewnętrzną i sprawiedliwości (umożliwiająca walkę z nielegalną imigracją i włączenie w ramy prawne Unii istotnych elementów Konwencji o pogłębieniu transgranicznej współpracy, w szczególności w zakresie zwalczania terroryzmu, przestępczości transgranicznej i nielegalnej imigracji, podpisanej 27 maja 2005 r. w Prüm⁷²);

– socjalny wymiar i konkurencyjność gospodarczą (przybierające na sile dzięki rozporządzeniu o *roamingu*, wspólnej europejskiej przestrzeni płatniczej, decyzjom dotyczącym koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego i inicjatywom dotyczącym innowacyjnej polityki zdrowotnej, porozumieniu w sprawie utworzenia Europejskiego Instytutu Technologicznego, wspólnemu europejskiemu systemowi bezpieczeństwa lotów)⁷³.

Za najważniejsze wydarzenie w okresie niemieckiej prezydencji należy uznać czercwcowy szczyt w Brukseli i z trudem osiągnięte tam porozumienie dwudziestu siedmiu państw członkowskich w sprawie nowych podstaw traktatowych Unii⁷⁴. Przewodniczący Komisji Europejskiej José Manuel Barroso po zakończeniu negocjacji w tej sprawie stwierdził m.in.: „Niemiecka prezydencja osiągnęła sukces, który wielu przed kilkoma miesiącami, jeszcze przed kilkoma dniami, uważałoby za niemożliwy do osiągnięcia”⁷⁵. Według Jana Barcza niemieckiej prezydencji udało się doprowadzić do, po pierwsze, przesądzenia wszystkich zasadniczych kwestii związanych z reformą oraz po drugie, do transformacji przyjętych kompromisów w język traktatowy⁷⁶. (...) W innym miejscu ten sam autor stwierdził: „Wynik prac

⁷¹ Koncepcja ta ma na celu redukcję w państwach członkowskich UE do 2020 r. (w porównaniu z 1990 r.) szkodliwych dla klimatu emisji dwutlenku węgla o 30%, o ile także inne państwa przemysłowe zobowiążą się do porównywalnej redukcji, lub o co najmniej 20%, niezależnie od postępowania innych państw, poprawę efektywności energetycznej, która pozwoli ograniczyć zużycie energii do 2020 r. o 20%, oraz produkcję energii ze źródeł odnawialnych, która umożliwi zwiększenie do 2020 r. udziału takiej energii w ogólnym zużyciu energii o 20%.

⁷² Konwencja ta zmierza m.in. do uproszczenia współpracy policyjnej poprzez wzajemny dostęp do narodowych baz zawierających odciski palców, dane dotyczące DNA oraz dane na temat pojazdów.

⁷³ *Bundesminister Steinmeier: Bilanz der deutschen EU-Ratspräsidentschaft*, Pressemitteilungen, 27. Juni 2007, strona internetowa prezydencji niemieckiej, http://www.eu2007.de/de/News/Press_Releases/June/0627AA.Bilanz.html, 1 października 2011 r.

⁷⁴ Por. *Deutschland übergibt EU-Präsidentschaft an Portugal*, „Die Zeit online” z 1.07.2007 r.

⁷⁵ *Bundesminister Steinmeier: Bilanz...*

⁷⁶ J. Barcz, *op. cit.*, s. 18 i n.

niemieckiej prezydencji w odniesieniu do reformy ustrojowej Unii można bez wątpienia uznać za sukces głównie z tego względu, iż zrealizowany został cel zasadniczy: otwarcie drogi do uzgodnienia tekstu nowego traktatu rewizyjnego – oraz jego wejścia w życie na początku 2009 r.⁷⁷ W tej samej kwestii Jan Techau wypowiedział się na łamach periodyku „Internationale Politik”: „Niemiecka prezydencja zrealizowała swe zlecenie i swą obietnicę wskazania UE planu wyjścia z kryzysu. (...) W obliczu scenariuszy katastrofy minionych lat jest to wielki sukces”⁷⁸.

Komentator dziennika „Der Tagesspiegel” stwierdził, że rzadko zdarza się w polityce, by większość obserwatorów podobnie dobrze oceniała osiągnięcia aktorów politycznych, jak miało to miejsce w przypadku prezydencji niemieckiej, która była chwalona w kraju i za granicą. „Der Tagesspiegel” zwrócił uwagę na wiele kwestii, z których o kilku należy wspomnieć. Po pierwsze, rząd federalny jasno pokazał, że świadomie nie chce reagować groźbami wojennymi na niezliczone prowokacje, by nie obciążać dalej stosunków z konfrontacyjnie nastawionymi państwami. Po drugie, do najważniejszych sukcesów niemieckiej prezydencji należy zaliczyć także ożywienie kwartetu bliskowschodniego, złożonego z Unii, Stanów Zjednoczonych, Federacji Rosyjskiej i ONZ. Akceptowany przez wszystkie strony konfliktu kwartet był faktycznie sparaliżowany przez kilka lat, ponieważ polityka zagraniczna USA wpłynęła negatywnie na konflikt bliskowschodni (z powodu wojny w Iraku). Już pół roku przed objęciem prezydencji Steinmeier przedstawił, w obliczu wojny w Libanie, plan ponownego wprowadzenia do gry czterech wymienionych podmiotów. Zaproponował ponadto, by takich potęg jak Syria nie izolować, lecz włączać je w kształtowanie sytuacji w regionie. Po trzecie, prezydencja niemiecka starała się zachęcić Serbię do konstruktywnego udziału w pracach nad statusem Kosowa ukazaniem jej perspektywy członkostwa w Unii. Po czwarte, nastawiła zwrotnice dla nowej polityki sąsiedztwa wobec Ukrainy i Mołdawii, nakerśliła nową koncepcję współpracy z krajami Azji Centralnej i rozbudowała współpracę czarnomorską⁷⁹.

Dziennik „Die Welt” w artykule *Trzeźwo, skutecznie i znakomicie pokierowana* wyjaśniał, „dlaczego praca Angeli Merkel nad europejską reformą traktatową była sukcesem i doprowadziła do przezwyciężenia europejskiego kryzysu konstytucyjnego i dlaczego aplauz dla pracy Niemców jest tak duży”. Zdaniem komentatora tego dziennika Christoha B. Schiltza, Niemcy otrzymali najlepsze oceny za przewodnictwo w Unii, ale wynik nie powinien zaskakiwać. Zgodnie z zacytowaną przez „Die Welt” opinią szwedzkiego dyplomaty Thomasa Lindbloma, „Niemcy odrobili swe zadania domowe i byli ekstremalnie skuteczni”⁸⁰. Zdaniem innego szwedzkiego komentatora, R. Gustavssona, zmienił się klimat psychologiczny w UE i jest to „bezsprzecznie osobisty triumf Angeli Merkel” i wynik „metody Merkel”. Ta ostatnia zaś przejawiała się w tym, że pani kanclerz udawało się zawsze przeforsować swą wolę, dzięki wytrwałości, sztuce mediacji, sile przekonywania i niekiedy prostej szczerości. Po „wieloletniej przerwie w myśleniu” A. Merkel

⁷⁷ *Ibidem*, s. 25.

⁷⁸ J. Techau, *Neuanfang statt Nabelschau. Eine Bilanz des Brüsseler EU-Gipfels*, „Internationale Politik” 2007, Juli/August, s. 134.

⁷⁹ H. Monath, *op. cit.*

⁸⁰ Ch.B. Schiltz, *op. cit.*

okazała się „aniołem ratującym Europę”⁸¹. Jean Asselborn, minister spraw zagranicznych Luksemburga tak podsumował wyniki Berlina: „Wyśmienita praca, kanclerz w Unii szybko wpadła w rytm”. Jacki Davis, badaczka *European Policy Centre*, sformułowała ocenę, która posłużyła za tytuł analizy dokonanej przez „Die Welt”: „Prezydencja była trzeźwa, skuteczna i znakomicie pokierowana”⁸². Hermann Tertsch tak zrelacjonował opinie Hiszpanów:

„Gdy pyta się Hiszpanów o ich ocenę niemieckiej prezydencji w UE, natrafia się na całkowicie pozytywne osądy. Angela Merkel negocjowała, takie jest rozpowszechnione wrażenie, w minionych sześciu miesiącach zręcznie i elastycznie pod względem taktycznym, lecz zawsze z konieczną wiernością wobec zasad. Że udało się jej, także z pomocą nowego partnera w Paryżu, co najmniej osłabić wrażenie paraliżu europejskiego procesu reform (...). Również szczyt G-8 w Heiligendamm umocnił w Hiszpanii obraz kanclerz jako obrończyni europejskich interesów”⁸³.

Nie zabrakło oczywiście szczegółowych analiz dokonań niemieckich i głosów mniej entuzjastycznych. Trafne jest spostrzeżenie – ostro krytykującej Putinowską Rosję – Anne-Marie Le Gloannec, odnoszące się do współpracy UE z Moskwą, że państwa członkowskie kierują się celami strategiczno-gospodarczymi, lecz nie uwzględniają przy tym celów strategiczno-politycznych, a prezydencja niemiecka nie poczyniła postępów na tym polu⁸⁴. U innych komentatorów, pozytywnie oceniających dokonania Berlina, wyniki w dziedzinie stosunków z Rosją również budziły niedosyt, jednak – jak się zdaje – z zupełnie innych powodów.

Sergio Romano tak to ujął:

„Niemcy uczyniłyby dobrze, respektując uczucia, z jakimi przyjęto w Rosji członkostwo krajów bałtyckich w NATO, perspektywy amerykańskiej tarczy ochronnej na polskim terytorium lub pewne lekceważące sądy z Zachodu na temat rosyjskiego systemu politycznego. Myślę, że Gerhard Schröder, bez względu na niektóre żenujące potknięcia w kwestiach stylu, ogólnie prowadził bardziej przekonującą politykę wobec Rosji niż ostatnio Angela Merkel na szczycie w Samarze”⁸⁵.

Z perspektywy polskiej, jak również z punktu widzenia interesów całej UE, pretendującej do roli globalnego aktora, której niezbędną przesłanką jest mówienie jednym głosem w stosunkach zewnętrznych, wzięcie w obronę najślabszych należy ocenić jednoznacznie pozytywnie, poczytując to wręcz za wielką zasługę Angeli Merkel i dowód jej samodzielności w polityce europejskiej.

Natomiast w opinii Michaela Bauera, w świetle priorytetów niemieckiej prezydencji w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, w szczególności walki z terroryzmem, bilans działań Berlina jest mieszany, przy czym chodzi przede wszystkim o nierównowagę między środkami bezpieczeństwa a tymi,

⁸¹ R. Gustavsson, *op. cit.*, s. 141 i n.

⁸² Ch.B. Schiltz, *op. cit.*

⁸³ H. Tertsch, *Uninteressiert, unvorbereitet, unwissend*, „Internationale Politik” 2007, Juli/August, s. 140.

⁸⁴ A.-M. Le Gloannec, *op. cit.*, s. 146.

⁸⁵ S. Romano, *op. cit.*, s. 145.

które mają gwarantować wolność jednostki, ale także np. o brak inicjatywy w sprawie obsadzenia pustego od marca 2007 r. stanowiska pełnomocnika Unii ds. walki z terroryzmem⁸⁶. Podsumowując dokonania niemieckiej prezydencji w sprawach społecznych, gospodarczych i finansowych, Roman Maruhn także mówi jedynie o „rutynowo spełnionym obowiązku europejskim” i mieszanym bilansie. Autor ten zwraca uwagę, że wiosenny szczyt Unii, zwyczajowo poświęcony ewaluacji postępów w realizowaniu Strategii Lizbońskiej, miał mniejsze znaczenie niż podczas innych prezydencji, gdyż „konkurował” z obchodami pięćdziesiątej rocznicy podpisania traktatów rzymskich i stał pod znakiem sporów o sposób sformułowania i podpisania Deklaracji Berlińskiej⁸⁷. W wymienionych dziedzinach nie udało się wprowadzić w życie większości ambitnych, niemieckich inicjatyw, choć pozwoliły one zapoczątkować na poziomie europejskim formalną dyskusję o nowych zagadnieniach społeczno-gospodarczych⁸⁸. Andreas Marchetti i Martin Zimmek są jednak innego zdania, gdyż piszą o kilku „znaczących sukcesach” w dziedzinie polityki gospodarczej i społecznej, jak również o „szczególnym sukcesie mediacyjnym” w zakresie polityki klimatycznej i energetycznej. Wskazują również na dominację problematyki związanej z bezpieczeństwem, a nie wolnością, podkreślając, że i na tym polu udało się Niemcom „osiągnąć konkretne cele”⁸⁹.

Ton wszystkich powyższych komentarzy jest w mniejszym lub większym stopniu pozytywny. Mniej znaczące wyniki prezydencja niemiecka odnotowała zwłaszcza w tych dziedzinach, w których postęp był uzależniony od zachowań innych państw, jak w przypadku stosunków Unia – Rosja lub w których kierunki działań wyznaczały długoterminowe priorytety Unii. Prawdą jest, że rozwijanie obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w Unii prowadzi do braku równowagi między dwoma pierwszymi komponentami tego obszaru, lecz wynika to w dużej mierze z ogólnej sytuacji na świecie, m.in. z zagrożenia międzynarodowym terroryzmem i międzynarodową przestępczością. Prezydencja niemiecka realizowała więc na tym polu własne interesy narodowe, ale również wspólne cele sformułowane w 2004 r. w Programie Haskim. Przegląd opinii na temat dokonań niemieckiej prezydencji warto zamknąć przypomnieniem faktu, iż po wystąpieniu kanclerz Merkel w Parlamencie Europejskim na zakończenie przewodnictwa niemieckiego przedstawiciele różnych frakcji parlamentarnych dziękowali jej za osiągnięcia minionych sześciu miesięcy. Wyrazem uznania ze strony eurodeputowanych były brawa na stojąco dla szefowej rządu niemieckiego⁹⁰.

⁸⁶ M. Bauer, *Aspekte gesamteuropäischer Terrorismusbekämpfung im Rahmen der deutschen Ratspräsidentschaft*, w: *Bilanz der deutschen EU-Ratspräsidentschaft...*, s. 16 i n.

⁸⁷ Nieco inaczej: S. Seeger, *Neue Dynamik für Europa. Bilanz des EU-Gipfels am 8. und 9. März 2007*, w: *Bilanz der deutschen EU-Ratspräsidentschaft...*, s. 35 i n.

⁸⁸ R. Maruhn, *Soziales – Wirtschaft – Finanzen. Die europäische Pflicht routiniert absolviert, in der nationalen Kür nicht reüssiert*, w: *Bilanz der deutschen EU-Ratspräsidentschaft...*, s. 28 i n.

⁸⁹ A. Marchetti, M. Zimmek, *Weichenstellung für Europa. Bilanz der deutschen Ratspräsidentschaft*, w: A. Marchetti, M. Zimmek (Hrsg.), *Annäherungen an Europa. Beiträge zur deutschen EU-Ratspräsidentschaft 2007*, Discussion Paper C 175 (2007), s. 79 i n.

⁹⁰ D. Müller-Thederan, *„Wir haben die Spaltung vermieden”... Zob. także T. Sporek, Wpływ niemieckiego przywództwa w Radzie Unii Europejskiej na sytuację jednoczącą się Europę*, w: *Dokąd zmierzają Niemcy...*, s. 43 i n.

WNIOSKI – ZREALIZOWANE CELE I SPEŁNIONE OCZEKIWANIA

Cele prezydencji niemieckiej były bardzo ambitne, a oczekiwania pod jej adresem ogromne. Okres, w jakim przyszło Niemcom sprawować przewodnictwo w Unii Europejskiej, był szczególnie trudny, przede wszystkim z uwagi na kryzys wewnętrzny, i niepewność co do jej przyszłości. Od prezydencji niemieckiej nie oczekiwano tylko tego, że sprawnie pokieruje pracami Unii, czyli solidnie wykona swoje zadanie. Takie minimalistyczne podejście, sprawdzające się na innych etapach rozwoju Unii, w tym przypadku oznaczałoby porażkę. Berlin miał otworzyć drogę do przerwanej reformy traktatowej. Aby to uczynić, musiał przełamać kryzys przywództwa w Europie. Był przy tym przez większość czasu skazany wyłącznie na siebie, gdyż we Francji toczyła się kampania przed wyborami prezydenckimi, których wynik był trudny do przewidzenia. Tak więc główny ciężar działań zmierzających do wyprowadzenia Unii z kłopotów, w jakich się znalazła po odrzuceniu przez dwa państwa członkowskie traktatu ustanawiającego konstytucję dla Europy, spoczął na RFN, która pokazała, że w razie potrzeby może być także „jednoelementowym motorem” integracji europejskiej. Berlin znakomicie wywiązał się ze swych zadań i odniósł wielki sukces, wykazując w osobie kanclerz A. Merkel upór i konsekwencję, połączone z otwartością i elastycznością, które to cechy zaowocowały wielką skutecznością podejmowanych działań.

Sukces niemieckiej prezydencji był osobistym sukcesem szefowej rządu federalnego, ale także wielką wygraną wszystkich wchodzących w jego skład partii. Mimo obaw żywionych początkowo przez obserwatorów życia politycznego w Niemczech, okazało się, że chadecko-socjaldemokratyczny tandem Merkel-Steinmeier był wyjątkowo spójny w sprawach europejskich. Różnice występujące między kanclerz Merkel a ministrem Steinmeierem sprawiały, że ich koncepcje niemieckiej polityki europejskiej uzupełniały się wzajemnie. W zasadniczych kwestiach stanowiska obojga polityków były zbieżne, dzięki przejawianemu przez nich pragmatycznemu podejściu do interesów europejskich i niemieckich oraz wzajemnych zależności między pierwszymi i drugimi. A. Merkel wzbogaciła natomiast niemiecki i europejski dyskurs o teraźniejszości i przyszłości Starego Kontynentu o – nieco zapomniane w czasach jej poprzednika – odwołania do idei i wartości wspólnych wszystkim państwom członkowskim i stanowiących wielowiekowe dziedzictwo Europejczyków. Nie ulega wątpliwości, że Berlin w swych działaniach na arenie europejskiej kierował się otwarcie artykułowanymi interesami narodowymi, ale mieściły się one w szerszym interesie europejskim, który mógł zostać zrealizowany tylko dzięki uzgodnieniu kompromisowych założeń traktatu reformującego czy szerzej, dzięki znaczącemu faktycznemu wzmocnieniu – kruchej w poprzednich okresach – roli państwa sprawującego przewodnictwo i nadaniu nowych impulsów do rozwoju Unii jako całości.

Za niezmiernie trafną należy uznać następującą opinię Piotra Burasa, sformułowaną u progu niemieckiej prezydencji:

„Niemcy łączą tendencję do silniejszego akcentowania swoich interesów narodowych z niezmiernie aktywnym zaangażowaniem w kształtowanie procesu integracji. (...) Żaden inny wielki kraj Unii Europejskiej nie jest w podobny sposób zainteresowany głównymi problemami, przed jakimi stoi teraz Unia. Nie wyklucza to (...) bardziej zdecydowanego artykułowania własnych poglądów i koncepcji, a także – jak w przypadku zmian w systemie głosowania w Traktacie konstytucyjnym – podkreślania swojego znaczenia w UE także przez większy wpływ na procesy decyzyjne”⁹¹.

⁹¹ P. Buras, „Europa uda się wspólnie”. *Zmiany...*, s. 61.

Na koniec warto podkreślić, że przebieg i wyniki niemieckiej prezydencji przełożyły się na postrzeganie UE przez obywateli RFN. Zgodnie z danymi opublikowanymi w lipcu 2007 r. (opracowanymi na podstawie badań przeprowadzonych w okresie 10 kwietnia – 15 maja 2007 r.), 65% Niemców (wzrost o 7% w porównaniu z wynikami jesiennego badania) uważało członkostwo w Unii za dobrą rzecz. Niebieska flaga ze złotymi gwiazdami była pięknym symbolem dla 91% Niemców (+6%). Wizerunek Unii i jej przyszłość oraz rola RFN zostały ocenione przez większość badanych pozytywnie – 52% Niemców (+10%) dobrze postrzegało Unię, 54% Niemców (+17%) wierzyło w rosnący wpływ ich kraju i tyle samo Niemców (+16%) uważało, że ich interesy są w Unii dobrze reprezentowane⁹². I na tym polu zatem Berlin odniósł wielki sukces, realizując jeden ze swych głównych celów, tak określony przez Franka-Waltera Steinmeiera: „Wszyscy wiemy: mimo wszystkich sukcesów polityki europejskiej zaufanie ludzi do UE zmniejszyło się w minionych latach. Dlatego do centralnych celów naszej prezydencji należało od początku troszczenie się o to, by aprobatą obywateli i obywateli dla Europy znów wzrosła”⁹³.

IZABELA WRÓBEL
Wrocław

ABSTRACT

In the first half of 2007 the Federal Republic of Germany held presidency of the European Communities/EU for the 12th time so it had all the necessary experience, excellently prepared civil servants and political potential of the biggest member state, which had long been perceived as the “engine” of European integration. This time the challenges that had to be faced differed from those in the past, while the expectations addressed to Berlin were enormous. The article is an attempt to assess the internal conditions, course and results of the German presidency of the EU in the first half of 2007 taking into account the opinions of the members of the FRG government and the comments of researchers, journalists and politicians from other European countries. The focus is on the coalition agreement and the program of the presidency as the starting point of German activity in the EU and relations on European issues between Chancellor Angela Merkel (CDU) and Frank-Walter Steinmeier (SPD) the minister of foreign affairs in her government. Berlin was extremely successful in discharging its tasks connected with the presidency and managed to overcome the crisis of leadership in Europe, opening the way to resumption of the interrupted reform of the Treaty and achieved a number of other ambitious goals in the specific policies of the EU.

⁹² *Die Deutschen mögen Europa*, Artikel des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung vom. 12. Juli 2007, <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2007/07/2007-07-12-euro-barometer.html>, 25 lutego 2008 r.; *Standard Eurobarometer 67. Öffentliche Meinung in der Europäischen Union. Frühjahr 2007. National Bericht. Deutschland*, Brüssel 2007.

⁹³ *Europa wird 50: Namensartikel von Bundesaußenminister Frank-Walter Steinmeier*, 24. März 2007, strona internetowa prezydencji niemieckiej, http://www.eu2007.de/de/News/Speeches_Interviews/March/0325AANamartikel.html, 1 października 2011 r.