

Bogdan Koszel, *Rola Niemiec w procesach decyzyjnych Unii Europejskiej w XXI wieku*, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza, Poznań 2019, ss. 429.

Pod koniec 2019 roku w księgarniach ukazała się recenzowana książka, w której autor, profesor Bogdan Koszel – znany poznański politolog, historyk dziejów najnowszych i niemcoznawca – podjął się ciekawego, acz trudnego zadania, a mianowicie zbadania i ukazania roli Niemiec w procesach decyzyjnych Unii Europejskiej (UE) w XXI wieku, ze szczególnym uwzględnieniem ich udziału w procesach decyzyjnych podejmowanych na forum głównych organów Unii, tzn. Rady Europejskiej, Rady Unii Europejskiej, Komisji Europejskiej i Parlamentu Europejskiego. Przy czym autora szczególnie „interesowało, w jaki sposób Niemcy prezentują swoje europejskie plany i zamierzenia, jak szukają sojuszników i koalicji do ich realizacji i wreszcie za pomocą jakich instrumentów udaje się im zdobywać poparcie i aprobatę dla własnych inicjatyw. Czy próbują tzw. twardej siły, wykorzystując swój potężny potencjał gospodarczy i polityczny ciężar, czy też większą wagę przywiązują do *soft power* – cierpliwego wyłuskiwania zwolenników, przekonywania do swoich argumentów i tłumaczenia sensu takich a nie innych rozwiązań” (s. 6).

Wśród badaczy, polityków i publicystów dominuje stanowisko, że to właśnie Niemcy dziś mają największy wpływ na unijne procesy decyzyjne i dzięki temu *de facto* rządzą UE oraz decydują o jej politykach, reformach, rozwoju i działalności na arenie międzynarodowej. Tak też myśli większość Europejczyków, w tym także Niemców i Polaków. Co więcej, mają oni rację. Potwierdzają to także badania naukowe i publikacje poświęcone procesowi podejmowania decyzji w Unii Europejskiej, w którym główną rolę odgrywają Niemcy¹. Po zjedno-

¹ Wśród nich na wyróżnienie zasługują następujące prace: A. Kirpsza, *Jak negocjować w Brukseli? Proces podejmowania decyzji w Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2016; A. Niemann, *Explaining Decisions in the European Union*, Cambridge 2010.

czeniu sukcesywnie odchodziły od polityki samoograniczania się na arenie międzynarodowej i starały się łączyć interesy narodowe z europejskimi. Jak pisze Bogdan Koszel, w UE Niemcy „stali się prawdziwymi mistrzami, którzy potrafią umiejętnie posługiwać się europejską retoryką i symboliką dla załatwiania konkretnych własnych spraw, dla ułatwienia działalności niemieckiemu przemysłowi i ogólnie – gospodarce” (s. 5).

Nasuwa się tutaj pytanie, dlaczego tak się dzieje i co przesądza o przywódczej roli Niemiec w Unii Europejskiej? We wstępie recenzowanej monografii autor trafnie zauważa, że „Niemcy nie są w stanie narzucić nikomu żadnego własnego porządku europejskiego, ale też bez ich uczestnictwa i aprobaty jakiegokolwiek próby organizacji Europy na jakichś nowych zasadach skazane są na niepowodzenie. Przyjęcie takiego założenia wskazuje jednocześnie, że budowa czołowej obecnie pozycji zjednoczonych Niemiec w Unii Europejskiej nie wynikała tylko z liczby ludności, siły gospodarki i powierzchni państwa. Kolejne rządy niemieckie kanclerzy: Helmuta Kohla, Gerharda Schrödera i Angeli Merkel swoim zachowaniem na unijnej arenie musiały zdobyć taki kapitał zaufania wśród państw członkowskich Unii Europejskiej, że w jej imieniu pozostawiano im dużą swobodę ruchów w rozwiązywaniu różnych problemów, wierząc, że będzie to realizowane w myśl maksymy Kohla „co jest dobre dla Europy, jest dobre dla Niemiec” (s. 5). Po utracie władzy w 1998 roku przez Helmuta Kohla, nowy kanclerz Gerhard Schröder zmienił priorytety w polityce zagranicznej Niemiec i w latach 2002–2003 nastąpił wyraźny zwrot w ich polityce europejskiej. Schröder położył nacisk na obronę niemieckich interesów narodowych. Uzasadniał on ten zwrot, mówiąc, że RFN jest już normalnym krajem, tzn. krajem, który zakończył etap rozliczania się z przeszłością i w związku z tym powinien prowadzić niezależną politykę, zgodnie z niemiecką racją stanu. Doprowadził do znacznej emancypacji RFN w systemie euroatlantyckim, kładąc nacisk na rozwój stosunków z Francją i Rosją, co zakłóciło do tej pory dobrze rozwijające się stosunki Niemiec z państwami Unii Europejskiej, zwłaszcza tymi, które poparły amerykańską interwencję w Iraku².

² J.M. Fiszer, M. Czasak, *Trójkąt Weimarski. Geneza i działalność na rzecz integracji Europy w latach 1991–2016*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Polsko-Niemiecka Fundacja na Rzecz Nauki, Warszawa 2019, s. 149–151; K. Malinowski, *Konsekwencje kryzysu irackiego. Niemcy wobec nowego kształtu stosunków transatlantyckich*, „Zeszyty Instytutu Zachodniego” 2004, nr 34, s. 10–14; M.M. Kosman, *Polityka RFN wobec ZSRR/Rosji w latach 1989–2009*, Wydawnictwo Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego, Bydgoszcz 2013, s. 398–402.

Duże zaufanie i prestiż w UE dla Niemiec odbudowała w latach 2005–2015 kanclerz Angela Merkel, nazywana pieszczotliwie „cesarzową Europy”³, a która w swym gabinecie cały czas ma portret carycy Katarzyny II. Stała się twarzą zjednoczonych Niemiec i nieformalną przywódczynią Unii Europejskiej. Sytuacja ta zmieniła się jednak wraz z wybuchem kryzysu uchodźczego w latach 2015–2016, do którego w znacznej mierze przyczyniła się ogłoszona przez Merkel polityka „otwartych ramion”. Do Niemiec napłynęły wówczas setki tysięcy imigrantów i uchodźców. 9 marca 2016 roku napór zatrzymano, gdy Macedonia zaprzestała wpuszczania uchodźców przez swoją granicę i zamknęła szlak bałkański wbrew jawnie deklarowanej woli kanclerz Merkel. Kryzys uchodźczy podzielił Unię Europejską i Niemcy oraz osłabił ich pozycję i rolę w UE. Od tego momentu w Niemczech i w UE coraz częściej odwracano wspomnianą już wcześniej maksymę z czasów kanclerza Kohla, zastępując ją nowym hasłem: „Co jest dobre dla Niemiec, jest także dobre dla Europy”. Kryzys ten mocno uderzył też w autorytet moralny i polityczny kanclerz federalnej. Jak pisze Robin Alexander: „Angela Merkel, która przez dziesięć lat sprawowania urzędu kanclerskiego stroniła od wyrazistości, polaryzuje społeczeństwo jak żaden z jej poprzedników. Wielbiciele chwalą jej zdecydowane przywództwo w historycznej chwili, bo w ich opinii samotnie i na przekór licznym przeciwnościom przeforsowała to, co nakazuje etyka. Krytycy uważają, że po prostu sobie nie poradziła; że bardzo naiwnie i lekceważąc prawo, naraziła na szwank suwerenność Niemiec”⁴.

W kontekście powyższego chciałbym zwrócić uwagę na cezury recenzowanej pracy, które obejmują lata 1998–2018, czyli czas od przejścia władzy w RFN przez kanclerza Schrödera i zapoczątkowania nowego etapu w polityce europejskiej Niemiec do uformowania się kolejnego, czwartego gabinetu kanclerz Merkel. Rozważania autora wykraczają jednak poza te cezury i sięgają aż do 1949 roku, czyli do utworzenia RFN i genezy niemieckiej polityki europejskiej zainaugurowanej przez kanclerza Konrada Adenauera.

Prezentowana praca ma poprawną, adekwatną do jej tytułu i celu badawczego strukturę. Składa się z czterech rozdziałów, podzielonych na liczne podrozdziały. Całość poprzedza syntetyczny wstęp, a kończy również syntetyczne, bardzo ciekawe zakończenie i obszerna biblio-

³ A. Stempin, *Angela Merkel cesarzowa Europy*, Agora SA, Warszawa 2014.

⁴ R. Alexander, *Angela Merkel i kryzys migracyjny*, Fundacja Świętego Mikołaja, Redakcja „Teologii Politycznej”, Warszawa 2017, s. 11–12.

grafia. I tak, rozdział pierwszy, który ma charakter wprowadzający, został zatytułowany „Wpływ Republiki Federalnej Niemiec na rozwój zachodnioeuropejskich procesów integracyjnych w latach 1949–1998”. W rozdziale tym autor ukazuje genezę polityki europejskiej RFN oraz analizuje jej cele i zadania. Ponadto przedstawia rolę Niemiec w utworzeniu Unii Europejskiej i kształtowaniu jej polityki wewnętrznej i zagranicznej. W rozdziale drugim, zatytułowanym „Rola głównych instytucji rządowych i zaplecza ekspercko-społecznego w kształtowaniu i promowaniu europejskiej polityki Niemiec”, została przeanalizowana odpowiedzialność i zadania w kreowaniu polityki zagranicznej, a więc i europejskiej RFN, takich instytucji, jak rząd federalny i poszczególne ministerstwa, Stałe Przedstawicielstwo Republiki Federalnej Niemiec przy UE, Prezydent Federalny, parlament i kraje związkowe oraz niektóre organizacje społeczne, ośrodki naukowo-badawcze i eksperckie. Autor podkreśla, że zgodnie z ustawą zasadniczą, za politykę zagraniczną Niemiec, w tym również unijną, w pierwszej kolejności odpowiada rząd federalny oraz jego poszczególne ministerstwa i agendy. Posiada on rozbudowany system organizacyjno-instytucjonalny i wyspecjalizowany potencjał kadrowy do programowania i realizacji polityki zagranicznej. Kluczową rolę odgrywa jednak kanclerz federalny, który ma szerokie uprawnienia do prowadzenia polityki zagranicznej państwa, którego wspiera minister spraw zagranicznych. Co ważne, jak pisze autor: „W kulturze politycznej RFN zakorzenione jest unikanie ostrych, publicznych sporów pomiędzy kanclerzem i ministrem spraw zagranicznych w kwestiach polityki zagranicznej”, ale czasami dochodzi do nich (s. 69). Do ciekawych należy także rozdział trzeci, zatytułowany „Aktywność Niemiec w głównych instytucjach Unii Europejskiej”, takich jak Rada Europejska i Rada Unii Europejskiej, Komisja Europejska i Parlament Europejski. Przeanalizowana i opisana została tutaj owa formalna i nieformalna rola Niemiec w procesach decyzyjnych Unii Europejskiej. Natomiast w rozdziale ostatnim, czwartym, zatytułowanym „Niemieckie sukcesy i porażki” profesor przedstawia udział i rolę Niemiec w rozwiązywaniu takich unijnych problemów, jak kryzys finansowy strefy euro, problem uchodźców, konflikt na Ukrainie i brexit. Rozdział ten pokazuje, że Niemcy w polityce unijnej mają na swoim koncie nie tylko sukcesy, ale również porażki.

Bogdan Koszel w monografii tej stawia wiele ciekawych, oryginalnych hipotez, tez i pytań badawczych oraz dochodzi do ciekawych wniosków, które ukazują pozycję i rolę Niemiec w Unii Europejskiej

jako niekwestionowanego jej lidera i głównego rozgrywającego. Między innymi stwierdza, że UE jest dziś integralną częścią systemu politycznego Niemiec, obok gmin, krajów związkowych i rządu federalnego, oraz że Niemcy budują swoją przyszłość na UE i dlatego zależy im na jej harmonijnym rozwoju. Dostosowują i korelują własne ustawodawstwo z prawem unijnym. W tym też celu w 2017 roku Bundestag przedłużył swoją kadencję z czterech do pięciu lat, aby w ten sposób dostosować się do okresów legislacyjnych Parlamentu Europejskiego i większości parlamentów regionalnych. Dziś zaledwie 20 proc. aktów prawnych uchwalanych jest w Berlinie, a pozostałe pochodzą z Brukseli.

Na swoją pozycję i rolę w gremiach decyzyjnych UE Niemcy pracowały długo jeszcze przed ich zjednoczeniem i wciąż doskonali swój model (strategię i taktykę) zgłaszania różnych inicjatyw na forum Unii, które wcześniej są konsultowane i uzgadniane z najważniejszymi ministerstwami, komisjami Bundestagu i Bundesratu oraz innymi instytucjami państwowymi, społecznymi i samorządowymi, a także z instytutami naukowo-badawczymi i eksperckimi. Dużą rolę w procesie tym odgrywa też niemiecki lobbing w Unii Europejskiej. Jak pisze Koszel: „[...] wszystkie najważniejsze koncerty, banki i instytucje finansowe, ale też i kraje związkowe, nawet bogatsze gminy, izby handlowe i przemysłowe, kościoły oraz związki zawodowe posiadają swoje przedstawicielstwa w stolicy Belgii” (s. 7).

Mając duże możliwości formalne i nieformalne wywierania nacisków na procesy decyzyjne w UE, Niemcom mimo to nie zawsze i nie wszystkie własne propozycje i projekty udaje się tam przeforsować, na przykład nie udało się im wprowadzić w życie Konstytucji dla Europy czy ustroju federalnego dla Unii Europejskiej. Można więc stwierdzić, że Unia Europejska – wbrew niektórym opiniom – „nie jest niemiecka”, a Niemcy czują się nadal współodpowiedzialne za jej rozwój i bezpieczeństwo całej Europy. Świadczy o tym m.in. motto obecnej prezydencji Niemiec w Radzie UE: „Razem na rzecz odbudowy Europy”, a jej główne priorytety to: przeciwdziałanie skutkom pandemii w perspektywie długoterminowej oraz odbudowa gospodarcza i społeczna; silniejsza i bardziej innowacyjna Europa; sprawiedliwa Europa; zrównoważona Europa; Europa bezpieczeństwa i wspólnych wartości; Europa o silnej pozycji na świecie⁵.

⁵ Z. Czachór, *Razem czy osobno? Polska i Niemcy po wyborach*, <https://publica.pl/tekstyczachor-razem-czy-osobno-polska-i-niemcy-po-wyborach>.

Nie ulega dla mnie wątpliwości, że recenzowana praca jest dziełem pionierskim w polskiej literaturze przedmiotu i zasługuje na wysoką ocenę tak pod względem merytorycznym, jak i metodologicznym oraz warsztatowym. Powinna ona zainteresować nie tylko Niemcoznawców i europeistów czy w ogóle politologów, ale także polskich polityków, europosłów i decydentów odpowiedzialnych za naszą politykę zagraniczną i unijną. Wiele bowiem zasad i rozwiązań wykorzystywanych w unijnej polityce Niemiec można by przenieść na grunt polskiej polityki i tym samym zwiększyć naszą rolę w procesach decyzyjnych Unii Europejskiej.

Józef M. Fiszler

Instytut Studiów Politycznych PAN

ORCID: 0000-0003-2461-4341

fiszler@isppan.waw.pl