

Powrót do gry zespołowej Niemieckie nadzieje na odnowę współpracy z USA

Ryszarda Formuszewicz

Z przyszłą prezydenturą Joego Bidena Niemcy wiążą nadzieję na odnowienie więzi transatlantycznych. Liczą na podobne rozumienie natury podstawowych wyzwań, docenienie wagi sojuszy i powrót USA do korzystania z instrumentów wielostronnych. Na stosunkach niemiecko-amerykańskich przestanie ciążyć konfrontacyjna retoryka i ściśle transakcyjne podejście, właściwe ustępującemu prezydentowi. Zmiana polityczna w Stanach Zjednoczonych nie zniesie jednak różnic stanowisk i interesów, które leżą u podstaw głównych sporów między Berlinem a Waszyngtonem. Ponadto wyrównana rywalizacja wyborcza Demokratów i Republikanów może wpłynąć na urealnienie niemieckich oczekiwań wobec nowej amerykańskiej administracji. Politycy z RFN sygnalizują gotowość do większego zaangażowania w utrzymanie partnerstwa z USA, jednak kwestią otwartą pozostaje zdolność realizacji tych deklaracji w perspektywie przyszłorocznych wyborów do Bundestagu. Zasadniczą trudność dla Niemiec będzie stanowić dostosowanie się w sferze bezpieczeństwa, głównie ze względu na niechętne nastawienie społeczeństwa do zwiększania nakładów na obronność. Równie istotnym wyzwaniem będzie koordynacja polityki wobec Chin.

Nadzieje i obawy

Przechylenie szali zwycięstwa na stronę kandydata Demokratów zostało przyjęte w RFN z wyraźną ulgą. Wśród skoordynowanej fali gratulacji ze strony europejskich polityków 7 listopada Niemcy nie kryli radości z wygranej Bidena. W oświadczeniu wygłoszonym 9 listopada kanclerz Angela Merkel zawarła serdeczne powinszowania nie tylko dla kolejnego gospodarza Białego Domu, lecz także dla przyszłej wiceprezydent Kamali Harris. Zarazem brak wzmianki o kończącym urzędowanie Donaldzie Trumpie potwierdzał wysoki stopień irytacji stylem uprawiania przezeń polityki, a także

pogorszeniem stosunków dwustronnych podczas jego kadencji. Krytyczną opinię o ustępującym prezydencie przypieczętowały jego powyborcze wypowiedzi podające w wątpliwość prawidłowość wyłonienia następcy. W Berlinie zostały one powszechnie uznane za zagrożenie dla stabilności społecznej i politycznej. Były minister spraw zagranicznych Sigmar Gabriel (SPD) przypisał Trumpowi odpowiedzialność za utratę przez Amerykanów wzorcowej roli narodu przywódczego zachodnich demokracji¹. Niemieccy politycy obawiają

¹ *Ex-Außenminister Gabriel über die USA: „Wer so tief gespalten ist, fällt als Gestalter aus“*, Spiegel, 6.11.2020, www.spiegel.de.



się politycznych, gospodarczych i społecznych następstw pogłębiającej się polaryzacji politycznej w Stanach Zjednoczonych oraz – w szerszym ujęciu – osłabienia demokracji liberalnej w starciu systemowym z państwami rządzonymi autorytarnie. Dokonująca się zmiana postrzegana jest jako poważny test dla USA. W Niemczech z uwagą obserwuje się reakcję przedstawicieli Partii Republikańskiej na zgłaszane przez Trumpa zarzuty co do prawidłowości przeprowadzenia wyborów oraz na radykalizację części jego zwolenników.

” Niemieccy politycy przyznają, że odnowienie sojuszu wymaga także zmiany po niemieckiej i szerzej – europejskiej stronie.

Po czterech latach polityki „America First” wygrana Bidena była w RFN scenariuszem wyraźnie preferowanym. Nadzieje wiązano z jego zakorzenieniem we współpracy transatlantyckiej i wieloletnim doświadczeniem, zwłaszcza w polityce zagranicznej. W charakterystykach przyszłego prezydenta zwracano w szczególności uwagę na to, że rozumie on korzyści płynące z multilateralizmu i docenia znaczenie sojuszy dla realizacji interesów Stanów Zjednoczonych. Przekonania kandydata Demokratów brano za prognostyk poprawy wzajemnych stosunków.

Wyrównana walka między Bidenem i Trumpem przyjęta została z widocznym zaskoczeniem i przyczyniła się do urealnienia prognoz i oczekiwań. Już wcześniej – ze względu na głębokie przemiany polityki amerykańskiej – nie liczoneo wprawdzie na powrót do *status quo ante* w relacjach transatlantyckich, jednak skala poparcia dla Trumpa osłabiła nadzieje na normalizację w formie dogodnej dla Niemiec. Narasta przekonanie, że – zarówno wobec głębokich podziałów społecznych, jak i stosunku sił w Kongresie – pole manewru nowego prezydenta będzie ograniczone. Dotyczy to także sfery stosunków zewnętrznych, na którą została rozciągnięta rywalizacja partyjna. Zarazem jednak w kwestiach będących przedmiotem sporów z RFN bądź z UE (Chiny, Iran, Nord Stream 2) poglądy Demokratów i Republikanów w znacznym zakresie pokrywają się. W tych okolicznościach

oczekiwania wobec partnerów w Europie nie będą zasadniczo odbiegać od żądań Trumpa, wyrażone zostaną jedynie w bardziej przyjaznej w aspekcie komunikacyjnym formie. Niemieccy politycy liczą się ponadto z tym, że mimo zainteresowania problematyką międzynarodową Biden może być zmuszony do skupienia większości uwagi i sił na sprawach wewnętrznych.

W rezultacie spodziewana jest przede wszystkim poprawa atmosfery we wzajemnych relacjach: „Wszystko przemawia za tym, że przy prezydencie Bidenie wrócą do stosunków transatlantyckich racjonalność, przewidywalność i duch partnerstwa”². Niezależnie od przywoływanego często wymiaru europejskiego, Niemcom zależy przede wszystkim na odbudowaniu swojego znaczenia w polityce USA – chcieliby uznania za równorzędnego partnera. W staraniach tych może im sprzyjać długi staż Merkel na stanowisku kanclerza i znajomość z Bidenem jeszcze z czasów pełnienia przez niego funkcji wiceprezydenta u boku Baracka Obamy (2009–2017). RFN prawdopodobnie oczekuje także jakiejś formy kompensaty ze strony nowej administracji za pogorszenie relacji w mijającej kadencji, a także gestów nowego otwarcia – np. złożenia możliwie szybko oficjalnej wizyty (Trump odwiedził Niemcy tylko przy okazji szczytu G20 w Hamburgu w lipcu 2017 r.).

Próba wyjścia z inicjatywą

Konfrontacyjna wobec Berlina prezydentura Trumpa stanowiła nowy kontekst niemieckiej refleksji nad znaczeniem partnerstwa z USA. Rosnący katalog rozbieżności w stosunkach transatlantyckich uwidaczniał koszty i ryzyka powstające w związku z wzajemnym oddalaniem się. Zarazem ewidentne stawały się ograniczenia polityki RFN w zakresie działań podejmowanych odrębnie od Stanów Zjednoczonych, zazwyczaj w ramach współpracy europejskiej. Wybór Bidena traktuje się jako szansę na współdziałanie w obopólnym interesie. Kanclerz Merkel zadeklarowała, że sprawdzona przyjaźń transatlantycka jest niezbędna do stawienia

² N. Röttgen, *Joe Bidens Wahlerfolg rückt die USA wieder näher an Europa*, Handelsblatt, 8.11.2020, www.handelsblatt.com.

czoła podstawowym wyzwaniem: pandemii, ochronie klimatu, walce z terroryzmem, a także do utrzymania otwartej gospodarki i wolnego handlu jako podstawy dobrobytu po obu stronach Atlantyku³. Według Olafa Scholza, wicekanclerza i ministra finansów, a zarazem kandydata SPD na przyszłego szefa rządu federalnego, USA pozostają najbliższym partnerem i sojusznikiem Europy w świecie⁴. Znaczenie partnerstwa z nimi podkreślała też minister obrony Annegret Kramp-Karrenbauer⁵.

” Niemcy liczą na zwrot w polityce klimatycznej USA, jednak możliwości Bidena – przy braku większości w Senacie – będą ograniczone.

Według niemieckich polityków wybór Bidena otwiera szansę na powrót Zachodu do gry zespołowej. Przyznają oni jednak, że odnowienie sojuszu wymaga także zmiany po niemieckiej i szerzej – europejskiej stronie. Merkel wskazała na potrzebę przejścia większej odpowiedzialności: najważniejszy sojusznik – Stany Zjednoczone – zasadnie oczekuje zarówno silniejszych wysiłków dla zapewnienia bezpieczeństwa, jak i międzynarodowego zaangażowania na rzecz własnych przekonań. Tym samym kanclerz wyszła naprzeciw formułowanym od dawna amerykańskim oczekiwaniom w sferze polityki bezpieczeństwa, skumulowanym za prezydentury Trumpa w sporze wokół niewypełniania przez Niemcy zobowiązania do przeznaczania 2% PKB na obronność. Na realizację sojuszniczych zobowiązań wobec USA także w sferze budżetowej naciska Kramp-Karrenbauer⁶. Z kolei minister spraw zagranicznych Heiko Maas (SPD) zwraca uwagę na stopniowy charakter zwiększania nakładów w tym zakresie i kładzie akcent na przejście większej odpowiedzialności w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa w Afryce oraz na Bliskim

i Środkowym Wschodzie⁷. Prezydent Frank-Walter Steinmeier zaapelował zaś o niemieckie inwestycje we wzmocnienie Europy jako warunek utrzymania zainteresowania USA⁸.

Jeszcze przed głosowaniem w Stanach Zjednoczonych Maas zapewniał o woli inwestowania we współpracę i większego zaangażowania w partnerstwo, formułując ofertę nowego transatlantyckiego początku – „New Deal”⁹. Zapowiedział też przedstawienie konkretnych propozycji wypełnienia go treścią w zakresie podejścia do Chin, ochrony klimatu i walki z pandemią.

Celem propozycji szerokiego zakresu współpracy i deklaracji zaangażowania może być nie tylko doraźna naprawa nadszarpniętych przez ostatnie cztery lata stosunków ze Stanami Zjednoczonymi, lecz także oparcie ich na nowej podstawie, która będzie odporna na polityczne zawirowania¹⁰. Wielość tematów w proponowanym przez Niemcy odnowionym programie kooperacji ma im zapewnić elastyczność we wskazywaniu priorytetów (np. zwalczanie pandemii, walka ze zmianami klimatu) przy jednoczesnym odsunięciu na dalszy plan polityki bezpieczeństwa czy preferencji USA w formułowaniu wspólnego stanowiska wobec Chin. Aktywne podejście do kształtowania przyszłej współpracy jest także wyrazem oczekiwania partnerskiego traktowania, opartego na przekonaniu, że Biden potrzebuje sojuszy dla zwiększenia możliwości działania słabszych niż w przeszłości Stanów Zjednoczonych.

Program odnowy wzajemnych relacji

W pierwszej rozmowie telefonicznej z Merkel 10 listopada prezydent elekt miał wyrazić zainteresowanie ścisłą współpracą przy wspólnych wyzwaniach: zwalczaniu pandemii, ochronie

³ Pressestatement von Bundeskanzlerin Merkel nach den Wahlen in den USA, Die Bundeskanzlerin, 9.11.2020, www.bundeskanzlerin.de.

⁴ O. Scholz, „Wir werden Joe Biden beim Wort nehmen“, Spiegel, 7.11.2020, www.spiegel.de.

⁵ Rede anlässlich der Verleihung des Medienpreises der Steuben-Schurz-Gesellschaft, Bundesministerium der Verteidigung, 23.10.2020, www.bmvg.de; zob. także A. Kramp-Karrenbauer, *Europe still needs America*, Politico, 2.11.2020, www.politico.eu.

⁶ *Ibidem*.

⁷ Außenminister Maas zum US-Wahlausgang: „Irgendwann muss auch Trump eine Entscheidung akzeptieren“, Spiegel, 8.11.2020, www.spiegel.de.

⁸ F.-W. Steinmeier, *Deutschlands Chance*, Frankfurter Allgemeine, 8.11.2020, www.faz.net.

⁹ Außenminister Maas zur Wahl in den USA, Pressemitteilung, Auswärtiges Amt, 7.11.2020, www.auswaertiges-amt.de.

¹⁰ T. Kleine-Brockhoff, *Wie Berlin Biden helfen kann*, Frankfurter Allgemeine, 9.11.2020, www.faz.net.

klimatu i ożywieniu światowej gospodarki oraz zadeklarował zamiar odnowy relacji transatlantycznych poprzez współpracę z UE oraz w NATO¹¹.

Z niemieckiej perspektywy za szybki test do sprawdzenia szans na ożywienie współpracy transatlantycznej może posłużyć walka z pandemią COVID-19, a w szczególności ponowne zaangażowanie Stanów Zjednoczonych w prace Światowej Organizacji Zdrowia.

” Istotnym elementem niemieckiej oferty wobec USA jest koordynacja polityki względem Chin.

Podobnie duże nadzieje wiązane są z możliwym zwrotem w polityce klimatycznej USA – największym po Chinach emitentem gazów cieplarnianych. Biden zapowiedział ponowne przystąpienie do paryskiego porozumienia klimatycznego i dążenie do neutralności klimatycznej do 2050 r. Inwestycje sprzyjające temu celowi miałyby stanowić kluczowy element strategii ożywienia gospodarczego po pandemii. Niemcy liczą na polityczny efekt tych deklaracji ułatwiający przyjęcie zobowiązań redukcyjnych przez kolejne kraje, a jednocześnie na płynące z nich pozytywne bodźce dla kooperacji przedsiębiorstw z obu państw. Dostrzegają także szanse na podjęcie negocjacji na temat utworzenia transatlantycznego systemu handlu emisjami, z perspektywą włączenia wszystkich dużych gospodarek światowych¹². Na poziomie legislacyjnym możliwości przyszłego prezydenta w zakresie reorientacji polityki klimatycznej – przy braku większości w Senacie – pozostaną jednak ograniczone.

Z umiarkowanym optymizmem oceniane są w Niemczech perspektywy współpracy gospodarczej pod rządami Bidena. Zakłada się wprawdzie, że zejdzie on z wojennej ścieżki swego poprzednika w polityce handlowej, co przełoży się na lepszą atmosferę negocjacji, ale jednocześnie krytyka niemieckiej nadwyżki handlowej nie ustanie.

Kluczowym zadaniem nowej administracji będzie zmaganie się z odbudową gospodarki amerykańskiej po kryzysie pandemicznym, przy czym działania te muszą uwzględniać interesy Demokratów związane z utrzymaniem elektoratu. Niemcy zakładają zatem dalsze stosowanie działań protekcyjnych, w ślad za postulatem „Buy American” z kampanii wyborczej Bidena. Liczą za to bardzo na przywrócenie pełnej funkcjonalności Światowej Organizacji Handlu, w szczególności na koniec blokady nominacji do organu apelacyjnego. Dostrzegają także szanse wspólnego podejścia do reformy WTO, głównie w celu zwiększenia możliwości wpływania na Chiny. Są zainteresowane szybkim zakończeniem sporu o subwencje dla producentów samolotów – Boeinga i Airbusa – i w odróżnieniu od Komisji Europejskiej skłonne były dać nowej administracji czas na wypracowanie stanowiska, bez wykorzystania opcji nałożenia karnych ceł. W Niemczech utrzymuje się wciąż zainteresowanie powrotem do negocjacji w sprawie szerokiego porozumienia handlowego, przy czym w większym stopniu miałyby ono uwzględniać uzgodnienia wspólnych standardów odpowiadających oczekiwaniom społecznym¹³. Przedmiotem sporu pozostaną zapewne postulaty opodatkowania globalnych przedsiębiorstw, co utrudni współpracę w zakresie reformy opodatkowania biznesu w ramach Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju. Różnice interesów ujawniać się będą dalej także w debacie o właściwym podejściu regulacyjnym do rozwoju technologicznego.

Kluczowym elementem niemieckiej oferty wobec USA pozostaje koordynacja polityki względem Chin¹⁴. Jednocześnie kwestia ta urasta do rangi najpoważniejszego wyzwania. Przy narastającej rywalizacji chińsko-amerykańskiej Niemcom bardzo zależało na tym, aby nie musiały wyraźnie opowiedzieć się po stronie USA. Większej jednoznaczności w tym zakresie sprzyja obecnie wyraźnie bardziej krytyczny stosunek RFN do działań chińskich władz i dostrzeżenie ryzyka płynącego z narastającą dominacją Chin w regionie Indo-Pacyfiku. Intere-

¹¹ *Biden bezeichnet Trumps Verhalten als „peinlich“*, Frankfurter Allgemeine, 10.11.2020, www.faz.net.

¹² O. Scholz, *op. cit.*

¹³ *Ibidem.*

¹⁴ Zob. H. Maas, *Es ist Zeit für einen transatlantischen Neuanfang*, Welt, 25.10.2020, www.welt.de. Por. N. Röttgen, *Joe Bidens Wahlerfolg rückt die USA... op. cit.*

sy gospodarcze pozostaną jednak determinantą stanowiska wobec Chin, których potencjał dla niemieckiego biznesu uważany jest za bardziej przyszłościowy niż rynek amerykański. Skutki kryzysu pandemicznego mogą jeszcze wzmocnić taką percepcję. W rezultacie niemiecka polityka, w szczególności w przypadku chadecji, może próbować utrzymania we względnej równowadze interesów bezpieczeństwa i gospodarczych. RFN trudniej będzie jednak – przy znów funkcjonujących mechanizmach konsultacji i uzgodnień wielostronnych – zaniechać odpowiedzi na oczekiwania USA. Niemcy poprą próby uzgodnienia przez UE i USA wspólnej polityki handlowej względem Chin, a także działać będą w tym kontekście na rzecz reformy WTO. Niechętnie będą jednak ponoszeniu zarówno politycznych, jak i ekonomicznych konsekwencji presji Waszyngtonu na Pekin, która pod rządami Demokratów nie osłabnie, lecz co najwyżej będzie wynikiem innych metod działania.

” Nadciągająca kampania wyborcza nie sprzyja rzeczowej debacie o większym zaangażowaniu Niemiec w sferze bezpieczeństwa i obrony.

Mimo zmiany w Białym Domu obciążeniem stosunków amerykańsko-niemieckich pozostanie prawdopodobnie Nord Stream 2 i kwestia amerykańskich sankcji wobec tej inwestycji, odrzucanych w Berlinie jako przejaw „ataku na europejską suwerenność”. Niemieckim zabiegom przeciwko dalszemu zaostrzeniu restrykcji przyświecała nadzieja na lepsze uwarunkowania negocjacyjne w razie wygranej Demokratów. Nie zakładano bynajmniej automatycznego rozwiązania problemu ze względu na ponadpartyjny konsensus w zakresie negatywnej oceny gazociągu i wysokie poparcie w Kongresie dla kontynuowania presji gospodarczej. Także Biden zajął krytyczne stanowisko na temat współpracy niemiecko-rosyjskiej w tym zakresie (*a fundamentally bad deal for Europe*). Niemcy liczą jednak na to, że przyszły prezydent – stawiając przede wszystkim na normalizację relacji – będzie niechętny stosowaniu sankcji wobec sojuszników, a także, że eksport amerykańskiego LNG – inaczej niż dla Trumpa – nie będzie dla niego priorytetem. Doprowadzenia

do złagodzenia amerykańskiego stanowiska Niemcy mogą w szczególności próbować w ramach zapowiadanej przez Bidena koordynacji podejścia państw zachodnich wobec Rosji. Z zadowoleniem przyjęliby wykorzystanie pola manewru administracji w zakresie wytycznych do ustawy o przeciwstawianiu się oponentom USA poprzez sankcje (CAATSA)¹⁵. Ewentualne decyzje w tej sprawie uznane zostaną za wskaźnik stosunku nowej administracji do współpracy z Niemcami. Analogicznym miernikiem odnowy relacji amerykańsko-niemieckich byłoby z perspektywy Berlina także odstąpienie od redukcji obecności wojskowej USA w Niemczech.

Perspektywy

Prezydentura Bidena daje Niemcom czas na dostosowanie się do zmian w polityce Stanów Zjednoczonych i – szerzej – do przeobrażeń otoczenia międzynarodowego w dogodniejszych warunkach niż pod rządami Trumpa. Proces ten, zwłaszcza w zakresie realizacji deklaracji większego zaangażowania Niemiec w odnowę partnerstwa transatlantyckiego, zderzy się jednak z realiami niemieckiej polityki.

Po zapowiedzianym zakończeniu działalności politycznej przez kanclerz Merkel stery rządu przejmie po przyszłorocznych wyborach do Bundestagu inny polityk. Konfiguracja stojąca za nim koalicji będzie miała decydujący wpływ na ewentualne modyfikacje polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Ze względu na stosunkowo krótki okres do wyborów niemieccy politycy raczej nie będą skłonni do wprowadzania głębszych zmian w stosunkach zewnętrznych, zwłaszcza przy absorbującej walce z gospodarczymi i społecznymi skutkami pandemii. Dla kanclerz udany początek współpracy z nową administracją amerykańską mógłby stanowić klamrę spinającą jej dorobek na polu stosunków transatlantyckich, zwłaszcza że dążenie do poprawy relacji z USA było jednym z głównych celów, gdy

¹⁵ Departament Stanu zmienił w lipcu br. wytyczne w sprawie stosowania ustawy Countering America's Adversaries Through Sanctions Act (CAATSA) z 2017 r., rozszerzając przewidziane w niej sankcje także na gazociąg Nord Stream 2 oraz drugą nitkę TurkStreamu.

objęła ten urząd. Perspektywa wyborcza coraz silniej oddziaływać jednak będzie na priorytety poszczególnych partii. Należy liczyć się z wykorzystaniem kwestii spornych w polityce zagranicznej na użytek rywalizacji politycznej.

Z perspektywy Waszyngtonu miarą powagi niemieckich deklaracji pozostanie rzeczywiste zwiększanie wkładu wojskowego przez RFN. Jednocześnie nadciągająca kampania wyborcza nie będzie sprzyjać rzeczowej debacie publicznej o większym zaangażowaniu Niemiec w sferze bezpieczeństwa i obrony. Spodziewać należy się raczej sprzeciwów wobec dalszego zwiększania budżetu obronnego, uzasadnianych zwłaszcza potrzebami systemu opieki zdrowotnej i edukacji. Podobnie z nasiloną krytyką mogą spotkać się próby rozszerzenia zaangażowania wojskowego w odniesieniu do konfliktów w sąsiedztwie UE. Należy spodziewać się kolejnej odsłony debaty o polityce odstraszania w ramach NATO i o udziale Niemiec w *nuclear sharing*. SPD położy nacisk na kwestie kontroli zbrojeń i polityki rozbrojenia.

Bardzo prawdopodobne jest wykorzystywanie przez partie polityczne w kampanii niechętnego stosunku niemieckiego społeczeństwa do Stanów Zjednoczonych, nasilonego podczas rządów Trumpa. Za prognostyk przyszłorocznych sporów mogą posłużyć wypowiedzi przewodniczącego klubu parlamentarnego SPD Rolfa Mützenicha, postulującego silniejsze oddzielenie (*Abkoppelung*) Europy od USA.

Rozczarowanie Stanami Zjednoczonymi sprzyjać może większej otwartości na formułowane przez prezydenta Emmanuela Macrona postulaty europejskiej autonomii. Z kolei w przypadku wyraźnej poprawy stosunków amerykańsko-niemieckich silniej uwidocznic mogą się różnice interesów między Berlinem a Paryżem. W debacie o potrzebie zacieśnienia współpracy państw europejskich wobec przemian otoczenia międzynarodowego nasili się napięcie między z jednej strony – zwolennikami synergicznego „wzmacniania Europy” i odnowy relacji transatlantyckich, a z drugiej – orędownikami europejskiej autonomii.