

POLSKI
PRZEGLĄD
DYPLOMATYCZNY

styczeń-marzec 2025

A stylized map of Europe is centered on the cover. The map is outlined in black and filled with the colors of the German flag: black at the top, red in the middle, and gold at the bottom. The map is slightly offset to the right.

**JAKIM KANCLERZEM NIEMIEC
BĘDZIE FRIEDRICH MERZ?**

POLSKI PRZEGLĄD DYPLOMATYCZNY

nr 1 (100) 2025

Ukazuje się od 2001 r.

© Copyright by Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2025

REDAKCJA

dr hab. Jarosław Ćwiek-Karpowicz
(redaktor naczelny)
dr Łukasz Jasiński (sekretarz redakcji)
dr Przemysław Biskup
dr Agnieszka Bryc
Piotr Długolecki
Karolina Dyl
dr Adam Eberhardt
dr Mateusz Gniazdowski
dr Wojciech Lorenz
dr Jolanta Szymańska
dr hab. Agata Włodkowska-Bagan

GRAFIKA NA OKŁADCE

Kinga Mędrzycka

PROJEKT OKŁADKI

Dorota Dołęgowska

REDAKCJA TECHNICZNA

Dorota Dołęgowska, Katarzyna Staniewska

REDAKCJA TEKSTU

Marta Przyłuska-Brzostek, Katarzyna Staniewska

KOREKTA

Katarzyna Staniewska

WYDAWCA

Polski Instytut Spraw Międzynarodowych
ul. Warecka 1a
00-950 Warszawa
tel. 22 556 80 00
faks 22 556 80 99
e-mail: ppd@pism.pl
ISSN 1642-4069
E-ISSN 2545-1979

DRUK

„PHU OLEJNIK – Piotr Olejnik”
ul. Eugeniusza Szwanowskiego 2, lok. 3
Warszawa

SPIS TREŚCI

- 7 Jarosław Ćwiek-Karpowicz
Czy Niemcy są jeszcze wyjątkowe?

ESEJE I OPINIE

- 13 Lidia Gibadło
Zeitenwende na raty: polityka zagraniczna i bezpieczeństwa
po wyborach do Bundestagu
- 23 Tomasz Morozowski
W cieniu globalnej burzy. Jak Niemcy próbują odzyskać
sterowność
- 33 Ryszarda Formuszewicz
Ostrożna innowacja: jak nowy rząd zamierza usprawnić
niemiecką politykę zagraniczną i bezpieczeństwa
- 45 Łukasz Jasiński
Friedrich Merz – zarys biografii kanclerza Niemiec
- 58 Łukasz Ogrodnik
Zmiany i punkty stałe w austriackiej rzeczywistości politycznej
- 68 Adam Daniel Rotfeld
Państwo niezbędne. W poszukiwaniu strategii dla Polski
- 89 Stefania Kolarz
Łatwo powiedzieć, trudniej wykonać. Prawne aspekty
wyłączenia aktywów Centralnego Banku Rosji
- 102 Szymon Zaręba
Zamrożone aktywa Centralnego Banku Rosji. Potencjalne dalsze
scenariusze

ARCHIWUM

127 Tytus Jaskułowski

Departament I MSW wobec wizyty w PRL ministra spraw zagranicznych RFN Hansa-Dietricha Genschera w styczniu 1988 r.

RECENZJE

141 Łukasz Jasiński

Timo Lochocki: *Deutsche Interessen. Wie wir zur stärksten Demokratie der Welt werden – und damit den liberalen Westen retten*

146 Damian Wnukowski

Joachim Schild, Dirk H. Schmidt: *EU and US Foreign Economic Policy Responses to China: The End of Naivety*

149 Stefania Kolarz

Gëzim Visoka: *The Derecognition of States*

154 Andrzej Polus

Michael Wahman: *Controlling Territory, Controlling Voters: The Electoral Geography of African Campaign Violence*

OD REDAKTORA NACZELNEGO

Jarosław Ćwiek-Karpowicz

CZY NIEMCY SĄ JESZCZE WYJĄTKOWE?

Ponad trzydzieści lat temu Polska i Niemcy weszły w okres głębokich przemian społeczno-gospodarczych. Polska musiała przestawić całą gospodarkę na wolnorynkowe tory, ustanawiając demokratyczne rządy w całym państwie, Niemcy – jedynie w przyłączonej wschodniej części. Porównanie nie tylko wyzwań, ale również potencjału, jakim dysponowały oba państwa na początku transformacji, wypadło niekorzystnie dla Polski. Zjednoczone w 1990 r. Niemcy z miejsca stały się największą gospodarką w Europie i trzecią na świecie, ze średnią wartością PKB na mieszkańca przekraczającą 21 tys. dol., podczas gdy Polska plasowała się daleko poza pierwszą dwudziestką największych gospodarek, z PKB per capita zbliżającym się do 5 tys. dol.

Aby lepiej to sobie wyobrazić: to tak, jakby w tym samym czasie na jedną rodzinę w Warszawie przypadało jedno mieszkanie, podczas gdy na tę mieszkającą w zjednoczonym Berlinie – przynajmniej cztery. Niemiecką dumę mogły także w tym okresie umacniać sukcesy sportowe: w 1990 r. niemiecka reprezentacja zdobyła złoto na mistrzostwach świata w piłce nożnej. Polska na mundialu nie gościła przez całe lata 90.

Po ponad trzech dekadach obie reprezentacje występują regularnie na piłkarskich mistrzostwach świata i Europy, przy czym niemiecka odnotowuje minimalnie lepsze wyniki. Poziom zamożności przeciętnego Niemca wciąż może budzić podziw i wyniesie w tym roku ok. 63 tys. dol., podczas gdy Polaka – ok. 45 tys. dol. To tak,

jakby ta sama rodzina w Berlinie dorobiła się od początku przemian łącznie dwunastu mieszkań, podczas gdy warszawska – dziewięciu.

Utrata poczucia wyjątkowości i niepewność co do przyszłości dotychczasowego modelu gospodarczego są bolesnym doświadczeniem współczesnych Niemiec o nie w pełni jeszcze rozpoznanych konsekwencjach. Niewątpliwie jedną z nich stanowi wzrost popularności skrajnie prawicowej partii AfD, obiecującej powrót do niedawnej świetności. Tymczasem to, co przez lata było niemieckim przepisem na sukces gospodarczy – hierarchicznie uporządkowane społeczeństwo, zdyscyplinowanie i silne przywiązanie do procedur – obecnie hamuje innowacyjność i znacznie ogranicza konkurencyjność. Sprawia, że niemiecki rynek pracy staje się coraz mniej atrakcyjny dla osób najbardziej kreatywnych, przedsiębiorczych i najlepiej wyedukowanych.

Skrócenie dystansu do innych nie oznacza jeszcze degradacji: Niemcy pozostają najsilniejszą gospodarką w Europie i trzecią na świecie, a niemieckie firmy są liderami w poszczególnych sektorach europejskiego przemysłu, np. motoryzacji, farmacji, petrochemii czy mechanice inżynierskiej. Niemieckie inwestycje są obecne niemal we wszystkich częściach świata, a reprezentacja futbolowa ma realne szanse zająć wysokie miejsce w nadchodzącym mundialu. Zmienia się jednak nastawienie Niemiec do Polski oraz Polski do Niemiec, prawdopodobnie o wiele szybciej niż w przypadku pozostałych sąsiadów.

Niemcy przestały być postrzegane jako punkt odniesienia w dalszym modernizowaniu polskiej gospodarki. Praca w niemieckich firmach, głównie ze względu na skostniałą kulturę biznesową, nie jest już tak bardzo atrakcyjna. Dzięki postępującej dywersyfikacji eksportu zmniejsza się także uzależnienie polskich firm od niemieckiego rynku zbytu. Podobnie niemieckie inwestycje nigdy nie miały i raczej już nie będą mieć dominującej pozycji na polskim rynku. Przesadne okazały się również obawy przed wykupieniem polskich ziem i nieruchomości przez niemieckich posiadaczy po wstąpieniu do Unii – w przygranicznych miejscowościach zauważany jest nawet kierunek odwrotny. Niemcy utraciły już zatem swoją

uprzywilejowaną pozycję i zaczęły być przez Polaków postrzegane na równi z innymi europejskimi państwami i społeczeństwami.

Znacznie wolniej przebiega zmiana percepcji w odwrotnym kierunku. Z badania przeprowadzonego przez PISM dwa lata temu wynika, że mniej niż połowa Niemców dostrzega korzyści dla własnego kraju wynikające z przystąpienia Polski do Unii Europejskiej i tylko nieznaczna większość – z przystąpienia do NATO, natomiast pod względem ważności stosunków z wybranymi państwami Polska wciąż zaliczana jest do drugiej kategorii, m.in. obok Ukrainy i Chin, znacznie ustępując miejsca najważniejszym państwom, tj. Francji, Stanom Zjednoczonym i Wielkiej Brytanii. Podobnie na pytanie o podobieństwa kulturowe z sąsiadami najmniej osób wskazywało na Polskę i Czechy, w odróżnieniu od wszystkich pozostałych sąsiadów Niemiec, tj. Austrii, Holandii, Szwajcarii, Francji, Luksemburga, Danii i Belgii, z którymi niemieccy respondenci odczuwali o wiele większą bliskość pod względem kultury i zwyczajów. Jesteśmy zatem zauważani na mentalnej mapie Niemiec, doceniany jest nasz postęp ekonomiczny, ale jeśli przebijemy się przez pokłady niemieckiej poprawności, wciąż odkrywamy tam silnie zakorzenione poczucie odrębności i wyższości.

Po ośmiu latach rządów PiS, kiedy mocno podkreślano różnice i odmienne interesy Polski i Niemiec w szeregu kwestii – od rozliczeń historycznych, przez transformację energetyczno-klimatyczną, aż po architekturę bezpieczeństwa i przyszłość Europy – wielu spodziewało się nastania nowej ery w relacjach polsko-niemieckich. Tymczasem zmiana rządów w Polsce, a następnie w Niemczech nie skutkowała, jak dotąd, spektakularnymi wspólnymi inicjatywami. Niepewne są również losy negocjowanego nowego traktatu o wzajemnych bliskich relacjach i gwarantowanym bezpieczeństwie. W kwestii polityki migracyjnej oba kraje podążają własnymi ścieżkami. Nie widać oznak, aby ta sytuacja miała się wkrótce zmienić.

Można zaryzykować więc tezę, że bez względu na rządy w Warszawie i Berlinie charakter relacji polsko-niemieckich przechodzi trwałą zmianę od uprzywilejowanego do twardego partnerstwa.

Niemcy już dawno przestały być głównym orędownikiem polskiego członkostwa w zachodnich instytucjach. Jeśli Polska przejawia ambicje, aby stać się członkiem kolejnych, np. G20, nie będzie w pierwszej kolejności szukać poparcia w Berlinie. Również Niemcy nie przejawiają naturalnej skłonności, aby konsultować z Polską swoje działania np. wobec naszych wschodnich sąsiadów i włączać ją w te inicjatywy.

Zmniejszająca się dysproporcja ekonomiczna działa co prawda na naszą korzyść, ale prowadzi do błędnego przekonania, że z Niemcami można prowadzić niemal równorzędną grę. Tak się nie stanie jeszcze przez dłuższy czas, o ile w ogóle. Zatem jakiegolwiek zaostrzanie relacji przyniesie większą szkodę stronie polskiej niż niemieckiej. Z kolei obopólne korzyści będą prawdopodobnie lepiej zdyskontowane przez – wciąż o wiele większy – niemiecki potencjał.

Jaką zatem prowadzić politykę wobec Niemiec, mając na uwadze zmniejszającą się, ale wciąż sporą asymetrię? Po pierwsze, należy unikać dwustronnych konfliktów czy natychmiastowego reagowania na nieprzychylnie komentarze. Cierpliwość i umiar popłacają w polityce międzynarodowej. Bywają jednak zabójcze dla decydentów na krajowym podwórku domagającym się natychmiastowej reakcji na zniewagi. Po drugie, należy włączać Niemcy do każdej wielostronnej inicjatywy nam służącej, gdyż w grupie łatwiej zmniejszyć asymetrię i jednostkową przewagę oraz uwzględnić interes wszystkich. Po trzecie, warto bezpośrednio wpływać na niemiecką politykę poprzez budowanie sieci powiązań, coraz bardziej partnerską współpracę biznesową, społeczno-kulturalną, naukową itp. – najlepiej wszędzie tam, gdzie nasz dorobek dorównuje niemieckiemu albo go przewyższa, jak w elektronicznej bankowości czy cyfryzacji usług publicznych. Już nie Francja, a raczej Holandia powinna stać się dla nas inspiracją w kształtowaniu relacji z naszym zachodnim sąsiadem.

Tematem przewodnim tego numeru „Polskiego Przeglądu Dyplomatycznego” są wyniki wyborów parlamentarnych w Niemczech oraz perspektywy nowego rządu koalicji CDU/CSU–SPD. Podejmujemy w naszym piśmie refleksję nad wyzwaniem stojącym przed gabinetem kanclerza Friedricha Merza oraz możliwymi korektami niemieckiej polityki. W jaki sposób nowy rząd zamierza walczyć ze stagnacją gospodarczą i kryzysem migracyjnym? Co planuje w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa? Jakie poglądy prezentuje nowy kanclerz Niemiec i w jaki sposób został jednym z najważniejszych polityków w Europie? Nasi autorzy w swoich tekstach poszukują odpowiedzi m.in. na te pytania.

Dział Eseje i Opinie zawiera cztery teksty znawców problematyki niemieckiej. Otwiera go artykuł Lidii Gibadło na temat możliwych korekt w niemieckiej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa. Tomasz Morozowski analizuje wyzwania w polityce wewnętrznej i międzynarodowej, z którymi będzie się mierzył gabinet Merza, od stagnacji gospodarczej poczynając, poprzez rosyjską agresję na Ukrainę, aż do nieprzewidywalnej dla relacji transatlantyckich polityki Donalda Trumpa. Ryszarda Formuszewicz opisuje podejście nowego rządu do kwestii bezpieczeństwa Niemiec. Łukasz Jasiński zarysowuje sylwetkę polityczną i ideową Friedricha Merza.

Tematyka tego numeru nie ogranicza się jedynie do problematyki niemieckiej. W następnym artykule Łukasz Ogrodnik analizuje austriacką scenę polityczną po wyborach parlamentarnych oraz perspektywy rządu kanclerza Christiana Stockera. Kolejny artykuł, autorstwa Adama Daniela Rotfelda, jest poświęcony zmianom strategicznym zachodzącym w Europie i na świecie. Temat ten łączy w sobie wątek zmian na arenie międzynarodowej z obserwowanym kryzysem demokracji. Na zakończenie proponujemy dwa artykuły analityków PISM związane z problematyką sankcji na Rosję, a konkretnie politycznego i prawnego wyzwania, jakim jest wykorzystanie rosyjskich aktywów na rzecz Ukrainy. Stefania Kolarz przedstawia prawne aspekty wyłączenia aktywów Centralnego Banku Rosji, natomiast Szymon Zaręba analizuje możliwe scenariusze na

Od redaktora naczelnego

przyszłość. W dziale Archiwum publikujemy ciekawy dokument związany z wizytą ministra spraw zagranicznych RFN Hansa-Dietricha Genschera w Polsce w styczniu 1988 r. Analizy tego dokumentu dokonał Tytus Jaskułowski.

Życzymy Państwu ciekawej i inspirującej lektury.

Lidia Gibadło

ZEITENWENDE NA RATY: POLITYKA ZAGRANICZNA I BEZPIECZEŃSTWA PO WYBORACH DO BUNDESTAGU

Rewizja polityki RFN zapowiedziana przez kanclerza Olafa Scholza po rosyjskiej pełnoskalowej agresji na Ukrainę 24 lutego 2022 r. okazała się procesem wykraczającym poza kadencję jednego rządu. Symbolicznie koniec jej pierwszego etapu przypadł na 6 listopada 2024 r. – w dniu, w którym doszło do rozpadu koalicji SPD, Zielonych i FDP, Niemcy dowiedzieli się o zwycięstwie Donalda Trumpa w wyborach prezydenckich w USA. Wówczas do zagrożenia ze strony agresywnych działań Rosji doszła niepewność co do dalszego zaangażowania wojsk USA w Europie i kluczowego z punktu widzenia RFN sojuszu gwarantującego jej bezpieczeństwo.

Zapowiedzi wyborcze chadeków pod przywództwem dawnego rywala Angeli Merkel zwiastowały odejście od reaktywnej polityki koalicji SPD, Zielonych i FDP, odzyskanie statusu lidera UE, który przypisują sobie RFN, oraz asertywny stosunek do administracji Trumpa. Jednak lektura umowy koalicyjnej nie zapowiada radykalnych przełomów pod rządami CDU/CSU i SPD: próżno szukać w niej sygnałów stworzenia nowej Ostpolitik, recepty na poprawę relacji transatlantyckich czy nowych pomysłów dotyczących reform UE. Plany koalicji wskazują raczej na koncentrację na „pracy u podstaw” w obszarze bezpieczeństwa: rząd Friedricha Merza stawia sobie za cel przywrócenie kultury strategicznej RFN, a to będzie wymagało szerokich zmian – od działań zmierzających do poprawy efektywności organów państwowych aż po stworzenie warunków,

które mają zachęcić obywateli do wybrania kariery zawodowej w Bundeswehrze. Kołem zamachowym tego procesu może być nowelizacja Ustawy zasadniczej przewidująca uwolnienie z tzw. hamulca zadłużenia wydatków na obronność przekraczających 1% PKB. Będzie to jednak wymagało konsekwentnego usuwania przeszkód w zagospodarowaniu tych środków, szybkiego rozstrzygania ewentualnych sporów koalicyjnych i asertywnego bronięcia przyjętego kursu w konfrontacji z partiami skrajnymi.

POPRAWA EFEKTYWNOŚCI

W optyce CDU/CSU polityka zagraniczna miała być jednym z elementów pozwalających temu ugrupowaniu na odróżnienie się od rządu SPD, Zielonych i FDP oraz sposobem na odzyskanie przez RFN pozycji lidera UE. Dlatego już w dwóch przemówieniach programowych – w grudniu 2024 r. w Federalnej Akademii Polityki Bezpieczeństwa (BAKS)¹ oraz w styczniu br. podczas spotkania Körber Global Leaders Dialogue w Berlinie² – chadecki kandydat na kanclerza przedstawił trzy zasadnicze cele swojej polityki zagranicznej, które zostały w dużym stopniu odzwierciedlone w umowie koalicyjnej. Celem fundamentalnym jest „przywrócenie zdolności RFN” do działania. Główną rolę ma w tym odegrać Urząd Kanclerski, który tradycyjnie odpowiada za najważniejsze kierunki polityki zagranicznej, np. relacje z USA czy działania wobec Rosji. Tym razem przyszły kanclerz planuje jeszcze mocniejszą instytucjonalną koncentrację polityki zagranicznej i bezpieczeństwa w Urzędzie Kanclerskim: to tam ma zostać utworzona Narodowa Rada Bezpieczeństwa odpowiedzialna za koordynację i planowanie strategii bezpieczeństwa³. Pomysł nie jest nowy: rząd koalicji SPD, Zielonych i FDP planował powołanie takiego

¹ L. Gibadło, *Przejąć inicjatywę. Wizja polityki bezpieczeństwa Friedricha Merza*, „Komentarze OSW”, 17 grudnia 2024 r., www.osw.waw.pl.

² L. Gibadło, *Przywrócić kulturę strategiczną. Merz o polityce zagranicznej RFN*, w: Zespół Niemiec i Europy Północnej, *Przywrócić kontrolę. Polityka migracyjna w centrum kampanii*, „Komentarze OSW”, 29 stycznia 2025 r., www.osw.waw.pl.

³ *Verantwortung für Deutschland, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU, SPD, 21. Legislaturperiode*, 9 kwietnia 2025 r., www.koalitionsvertrag2025.de/sites/www.koalitionsvertrag2025.de/files/koav_2025.pdf.