

# Erhard Cziomer

---

## Od światowego kryzysu finansowego do kryzysu strefy euro: implikacje wewnętrzne dla Niemiec w latach 2008-2011

---

Rocznik Integracji Europejskiej nr 5, 33-50

---

2011

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

ERHARD CZIOMER

Kraków

## Od światowego kryzysu finansowego do kryzysu strefy euro: implikacje wewnątrzpolityczne dla Niemiec w latach 2008–2011

### Uwagi wstępne

Dla Niemiec jako pierwszej gospodarki Unii Europejskiej (UE) oraz największego eksportera na rynkach światowych ujawnienie się kryzysu finansowego w Stanach Zjednoczonych Ameryki (USA) jesienią 2008 r. wywołało ogromne obawy nie tylko w kołach gospodarczo-finansowych oraz w społeczeństwie, lecz także w łonie elity politycznej.

Zarówno rządząca od 2005 r. Wielka Koalicja chadecko-socjaldemokratyczna (CDU/CSU i SPD), jak też opozycja parlamentarna – liberałowie (FDP), Sojusz 90/Zieloni i Partia Lewicy – zdawały sobie sprawę z wystąpienia szeregu poważnych wyzwań i zagrożeń dla Niemiec, zmierzając jednak zarazem do wykorzystania następstw powyższego kryzysu do własnych celów politycznych.

Celem poniższego opracowania jest syntetyczne oraz problemowe przedstawienie następstw wewnątrzpolitycznych dla Niemiec dwóch kryzysów – wspomnianego już wyżej finansowego 2008/2009 oraz strefy euro 2009–2011 – przekształcającego się stopniowo w kryzys całej UE. Takie ujęcie zagadnienia nawiązuje do analizy Bogdana Koszela w niniejszym tomie<sup>1</sup>, poszerzając znacznie jego wątki wewnątrzpolityczne, które miały istotny wpływ na krystalizowanie się stanowiska Niemiec wobec różnych aspektów kryzysu strefy euro i całej UE. W artykule korzystano z dostępnych w Internecie materiałów źródłowych<sup>2</sup>, jak też literatury przedmiotu – niemieckiej<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Por. B. Koszel, *Niemcy wobec kryzysu finansowego strefy euro państw Unii Europejskiej* (art. w numerze).

<sup>2</sup> Bogate, różnorodne i obszernie materiały źródłowe istotne dla podjętych badań posiadają:  
– protokoły Bundestagu, materiały Urzędu Kanclerskiego, Ministerstw: Spraw Zagranicznych, Finansów, Gospodarki i Technologii oraz Obrony, Polityki Rozwojowej i inne dokumenty znajdujące się na dostępnych stronach internetowych Bundestagu oraz rządu federalnego w Berlinie;  
– archiwalia i dokumentacja prasowa: Deutsche Außen- und Europapolitik Deutschlands, Innenpolitik Deutschlands oraz EU-Schuldenkrise, w: *Politisches Archiv beim Parteivorstand der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands*, Berlin 2010–2011;  
– w trybie online można także dotrzeć do dzienników i czasopism o zasięgu ogólnoniemieckim i regionalnym, wśród których najwięcej materiałów zawierają między innymi: „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, „Frankfurter Rundschau”, „Sueddeutsche Zeitung”, „Der Tagesspiegel”, „Die Zeit”, „Finanzzeitung”, „Die Welt”, „Handelsblatt”, „Wirtschaftswoche(wiwo)” i inne.

<sup>3</sup> Zob. ważniejsze pozycje: A. Bendiek, B. Lippert, D. Schwarzer, *Entwicklungsperspektiven der EU. Herausforderungen für deutsche Europapolitik*, w: *SWP-Studie S 18, Berlin 2011 Der Euro in*

i polskiej<sup>4</sup>. Podjęty przez autora temat nawiązuje zarówno do jego wcześniejszych publikacji<sup>5</sup>, jak też przygotowywanej szerszej monografii.

### 1. Działania Niemiec na rzecz przewycięzania skutków światowego kryzysu finansowego

Od jesieni 2008 r. nasiliła się w RFN ożywiona i wielokierunkowa dyskusja w nauce, kręgach politycznych, kołach gospodarczych i mediach wokół przyczyn i następstw światowego kryzysu finansowo-gospodarczego. Generalnie w dyskusji wokół przewycięzania powyższego kryzysu można wyróżnić następujące tendencje ocen i kierunki działań politycznych:

- W nauce, a zwłaszcza wśród ekonomistów, od samego początku przeważała krytyka liberalnej koncepcji gospodarki oraz jej licznych wynaturzeń, postulująca zwiększenie roli nadzoru i interwencjonizmu państwowego oraz odpowiedzialności menadżerów za wyniki gospodarcze koncernów i przedsiębiorstw nie tylko w Niemczech, ale w Europie i w skali całego świata. Dominował pogląd, iż główną przyczyną wybuchu światowego kryzysu finansowego były nieprawidłowości występujące w funkcjonowaniu oraz nadzorze sektora bankowego w USA w połączeniu z masowymi spekulacjami przy udzielaniu kredytów mieszkaniowych, przepływu funduszy inwestycyjnych, hipotecznych itp.<sup>6</sup> Czołowy instytut badawczy – Niemiecki Instytut Badań Gospodarczych (DIW) w Berlinie – oceniał wczesną wiosną 2009 r., iż kryzys finansowy w USA tylko częściowo odpowiada za spowolnienie gospodarcze w innych krajach. Ze względu na szereg intensywnych powiązań produkcyj-

---

*der Finanzkrise*, zespół autorów, w: *Neue Gesellschaft – Frankfurter Heft*, Nr. 9, Bonn 2011, s. 20–45; B. Schoch i inni (u.a.), *Europa in der Krise*, w: *Friedensgutachten 2011*, Hrsg. von M. u.a. Johannse, Muenster 2011, s. 77–193; *Was denkt Deutschland*, Hrsg. U. Guerot, J. Henard, Stiftung Mercator, Berlin 2011; Hg. U. Guerot, M. Leonard, *Die neue deutsche Frage: welches Deutschland braucht Europa?*, w: *European Council on Foreign Policy (ecfp)*, Berlin 2011; M. Hacker, *MS Europa steuern oder Schiffchen versenken? Der deutsche Krisenkurs bringt ökonomischen und politischen Sprengstoff für die EU*, w: *Friedrich Ebert Stiftung. Perspektive Juni 2011*, Bonn 2011 Pdf; H. Hankel, W. Noelling, K. A. Schachtschneider, D. Spethmann, J. Starbatty, *Das Euro-Abenbteuer geht zu Ende. Wie die Währungsunion unsere Lebensgrundlagen zerstört*, Rottenburg 2011; H. Hartmann, J. Malatinas, *Krisenlabor Griechenland. Finanzmärkte, Kämpfe und die Neuordnung Europas*, Hamburg 2011; M. Heckel, *So regiert die Kanzlerin*, München 2011; B. Huber, *Kurswechsel für Deutschland*, Frankfurt am Main 2010. Ważne miejsce w opracowaniach niemieckich zajmuje obszerna analiza na temat mechanizmu światowego i europejskiego kryzysu finansowego, byłego ministra finansów w rządzie Wielkiej Koalicji z ramienia SPD – Peera Steinbruecka, *Unter dem Strich*, 3. Auflage, Hamburg 2010.

<sup>4</sup> Por. ważniejsze analizy: J. Krakowski, *Kryzys finansowy świata zachodniego i kryzys euro*, „Sprawy Międzynarodowe”, nr 2, Warszawa 2011, s. 21–36 oraz Koszel, op. cit. (przypis 1).

<sup>5</sup> E. Cziomer, *Polityka zagraniczna Niemiec w dobie nowych wyzwań globalizacji, bezpieczeństwa międzynarodowego oraz integracji europejskiej po 2005 roku*, Warszawa–Kraków 2010; tegoż, *Niemcy wobec wyzwań światowego kryzysu finansowo-gospodarczego dla polityki Niemiec*, w: *Między kryzysem a współpracą gospodarczą*, pod red. M. Lasonia, Kraków 2010, s. 51–68 oraz tegoż w przygotowaniu monografia, *Niemcy wobec kryzysu Unii Europejskiej* (planowane zakończenie 2012).

<sup>6</sup> Por. H. H. Kotz, L. Menkhoff, Ch. Kopper, *Die internationale Finanzkrise und ihre Folgen*, „Wirtschaftsdienst” 2008, Nr. 5, s. 291–301.

no-finansowych, między USA a rynkami światowymi, w tym również w UE i Niemczech, nie dostrzeżono w porę nadchodzących zagrożeń oraz implikacji międzynarodowych powyższego kryzysu. Równocześnie wskazywano na przekształcanie się kryzysu finansowego w wielu krajach, w tym także w Niemczech, w ostrą recesję gospodarczą, której przezwyciężenie wymagać będzie podjęcia nie tylko działań fiskalnych i gospodarczych, ale także politycznych. Działania polityczne były o tyle istotne, gdyż już w pierwszych tygodniach i miesiącach narastania kryzysu można było zauważyć, iż zarówno banki i koncerny, a zwłaszcza zarządzające nimi grupy menadżerskie, okazały się całkowicie nieprzygotowane do jego opanowania<sup>7</sup>.

- Po przedterminowych wyborach do Bundestagu jesienią 2005 r. partie chadeckie – CDU i CSU wraz z socjaldemokracją – SPD tworzyły na szczęblu federalnym tzw. Wielką Koalicję ze względu na przybliżoną liczbę mandatów w Bundestagu i brak możliwości samodzielnego rządzenia każdej z nich. W opozycji do nich na szczęblu federalnym działały jeszcze dodatkowo – liberałowie (FDP), zieloni (Sojusz 90/Zieloni – S 90/Z) oraz populistyczna i postkomunistyczna – Partia Lewicowa. Powstałe zagrożenia kryzysowe w 2008 r. zmusiło zarówno rząd federalny, jak też rządy krajowe, do podejmowania energicznych działań w kierunku ograniczania potencjalnych skutków światowego kryzysu finansowego dla pracobiorców i pracodawców. Kluczowa rola przypadła w tym zakresie rządowi federalnemu. W ramach rządu federalnego decydującą rolę w zwalczaniu kryzysu odgrywały – znajdujący się w gestii CDU Urząd Kanclerski na czele z kanclerz Angelą Merkel oraz kontrolowane przez współrządzającą SPD resorty spraw zagranicznych (Frak Steinmeier) oraz zwłaszcza finansów na czele z ministrem finansów Peerem Steinbrueckem. Nieco w cieniu znalazł się resort gospodarki i technologii na czele z ministrem Michaelem Glosem z CSU, którego na początku 2009 r. zastąpił młody i ambitny polityk bawarskiej CSU Karl-Theodor zu Guttenberg, przeciwstawiający się ministrowi finansów i całej SPD w strategii zwalczania kryzysu. Późną wiosną 2009 r. jego postawa zyskała znaczne poparcie nie tylko w CDU/CSU, ale w niemieckich kołach gospodarczych. Opowiadał się bowiem za ograniczeniem kredytów przez rząd federalny firmom niemieckim, preferując wyraźnie procedury upadłościowe. Niezależnie od toczącej się kampanii wyborczej do Bundestagu obydwie obozy Wielkiej Koalicji – chadecja (CDU/CSU) i socjaldemokracja (SPD) musiały w wielu sprawach gospodarczo-społecznych zawierać szereg bolesnych kompromisów, zarówno w odniesieniu do pracobiorców, jak też pracodawców. Równocześnie jednak wykorzystano kryzys do ostrej walki wyborczej w rywalizacji o władzę.
- Czynniki zewnętrzne miały decydujący wpływ na spowolnienie produkcji przemysłowej, a następnie nasilającą się recesję gospodarczą 2008/2009 w Niemczech. Odzwierciedlają to najważniejsze wskaźniki rozwoju społeczno-gospodarczego zawarte w tabeli 1.

---

<sup>7</sup> Por. M. Schreyer, *Weltwirtschaftskrise 2009: Notwendige wirtschaftspolitische Schritte zur Überwindung einer Bilanzrezession*, w: *Alaysen und Konzepte zur Wirtschafts- und Sozialpolitik*, Friedrich Ebert-Stiftung, Bonn März 2009.

Tabela 1

## Podstawowe wskaźniki i szacunki rozwoju gospodarczego Niemiec w latach 2008–2010 w procentach

Lp.	Wyszczególnienie	2008	2009	2010
1.	Realny PKB	1,3	-5,0	0,5
2.	Konsumpcja prywatna	-0,1	-0,1	-0,3
3.	Nakłady inwestycyjne brutto	4,4	-8,1	-0,3
4.	Popyt wewnętrzny	1,7	-1,5	0,2
5.	Eksport	2,7	-18,8	0,9
6.	Import	4,0	-10,6	0,4
Indeks spożycia		2,6	0,3	0,7
Zatrudnieni w mln		40,3	39,8	38,8
Bezrobotni w mln		3,3	3,7	4,6

Źródło: E. Cziomer, *Niemcy wobec wyzwań...*, op. cit., s. 54.

Z tabeli powyższej wynika, iż w okresie narastania kryzysu finansowego pogorszyły się wszystkie główne wskaźniki rozwoju gospodarczo-społecznego Niemiec, zwłaszcza w odniesieniu do znacznego spadku realnego PKB z + 1,3% (2008) do – zakładanego – 5,0% w 2009 r. Decydujące znaczenie dla pogorszenia tych wyników miał jednak spadek eksportu niemieckiego (2008 – 18,8%) w takich kluczowych branżach jak: samochody, maszyny i urządzenia przemysłowe oraz wyroby przemysłu chemicznego. Doprowadzi to prawdopodobnie także do zmniejszenia się importu o 10,6%. Sytuacja powyższa przyczyniła się do powolnego wzrostu bezrobocia. Zakładano, iż w 2009 r. osiągnie ono ok. 400 000 bezrobotnych, ale w 2010 r. nastąpi dalsza strata ok. 1 miliona miejsc pracy. W wielu zakładach i koncernach powyższych branż na przełomie lat 2008/2009 moce produkcyjne były wykorzystane tylko w granicach 60–70%. Oznaczało to przymusowe urlopy i inne ograniczenia dla zatrudnionych oraz spadek ich wynagrodzenia. Dotkliwe straty z tytułu światowego kryzysu finansowego 2008–2009 ponieśli także liczni akcjonariusze niemieccy. Oblicza się, iż same straty kapitału prywatnego w 2008 r. w akcjach krajowych i zagranicznych opiewały na sumę 140 mld euro<sup>8</sup>. Kryzys i gorsze warunki pracy przyspieszyły również nasilającą się od 5-ciu lat – migrację wysokowykwalifikowanych – ok. 180 000 specjalistów, w tym ok. 16 000 lekarzy – z Niemiec za granicę, głównie do takich krajów jak: USA, Kanada i Australia<sup>9</sup>.

Na szczytach G-20 2008–2009 poświęconych światowemu kryzysowi finansowemu Niemcy zajęły ostrożne stanowisko, preferując wyraźnie działania przeciwko rajom gospodarczym, protekcjonizmowi handlowemu oraz udzieleniu wsparcia dla MFW jako ważnych obszarów i kierunków przeciwdziałania kryzysowi finansowemu<sup>10</sup>.

<sup>8</sup> Zob. *Finanzkrise- 140 Milliarden Privatvermögen sind futsch*, [www.focus.de/Finanzen/boerse/finanzkrise/finanzkrise-140mil](http://www.focus.de/Finanzen/boerse/finanzkrise/finanzkrise-140mil).

<sup>9</sup> Dane za – *Wanderungen von Deutschlands ins Ausland*, w: Statistisches Bundesamt: Bevoelkerung und Erwaerbstaetigkeit. Datengrundlage als Pdf – Creative Commons by-c-nd/2.0./de.

<sup>10</sup> Zob. *Weltfinanzgipfel beschliesst Maßnahmen gegen Finanzkrise*, [www.otto-schmidt.de/wirtschaftsrecht/\\_news\\_8886.html?print...](http://www.otto-schmidt.de/wirtschaftsrecht/_news_8886.html?print...)

Równocześnie przeciwstawiały się tworzeniu nowych, wyspecjalizowanych instytucji względnie funduszy międzynarodowych dla zwalczania kryzysu. W czerwcu 2009 r. rząd federalny dopuszczał możliwość ustanowienia ogólnego nadzoru finansowego nad bankami oraz papierami wartościowymi w ramach UE, zastrzegając jednak, iż nie może to doprowadzić do negatywnych skutków finansowych dla budżetów państw członkowskich. Ze względu na liczne kontrowersje zakłada się, iż stosowne uzgodnienia mogą nastąpić dopiero w lipcu 2009 r.<sup>11</sup> Niemcy zajmowały zbliżone stanowisko z Francją w większości spraw, przeciwstawiając się z powodzeniem strategii USA i Wielkiej Brytanii, zmierzających do poważnego zadłużenia się na potrzeby zwalczania kryzysu<sup>12</sup>. Zasygnalizowane wyżej skutki światowego kryzysu finansowego w latach 2008–2009 dla Niemiec zmusiły rząd federalny oraz rządy krajowe do podjęcia określonych działań w celu jego krótkofalowego załagodzenia, a następnie całkowitego przezwyciężenia. Działania powyższe określano mianem strategii rządu federalnego dla przezwyciężenia kryzysu. Składa się ona z szeregu działań legislacyjnych i konkretnych decyzji gospodarczo-społecznych. Jej najważniejszymi elementami o charakterze średniofalowym były następujące cele społeczno-gospodarcze: 1) pobudzenie popytu wewnętrznego; 2) dążenie do utrzymania produkcji, poprawy warunków działalności firm oraz przywrócenia ich możliwości eksportowych; 3) przeciwdziałanie wzrostowi bezrobocia. Wprowadzano ją etapami, zmierzając do stopniowej poprawy koniunktury gospodarczej w Niemczech<sup>13</sup>.

Pierwszym etapem strategii było objęcie przez rząd federalny – w związku z groźbą upadłości we wrześniu 2008 r. banku Hypo Real Estate(HRE) i kilku innych – w przyspieszonym trybie „Planu ratunkowego” dla niemieckiego sektora bankowego z 17 października 2008 r. Był on forsowany głównie przez CDU/CSU, przewidując udzielenie największego w historii RFN kredytu 500 mld euro, w tym 400 mld euro na gwarancje pożyczkowe, a 80 mld euro na kapitalizowanie instytucji finansowych. Wszystkie wkłady oszczędnościowe osób fizycznych w bankach niemieckich zostały w pełnej wysokości objęte gwarancjami rządowymi<sup>14</sup>. Kolejnymi etapami realizacji strategii były działania na rzecz pobudzenia koniunktury. W tym celu przyjęto dwa kompleksowe pakiety działań:

- a) Pakiet koniunkturalny I (5 listopada 2008 r.) – „Zabezpieczenie zatrudnienia i wzmocnienie wzrostu gospodarczego”;
- b) Pakiet koniunkturalny II (13 lutego 2009 r.) – „Pakt dla zatrudnienia i stabilności”<sup>15</sup>.

<sup>11</sup> Por. *Exclusiv Berlin stuetzt europaweite Finanzaufsicht*, „Financier Times Deutschland” z 4 czerwca 2009 r.

<sup>12</sup> Zob. *Merkel dämpft Erwartungen an G-20 Gipfel*, „Handelsblatt” z 29 marca 2009 r.

<sup>13</sup> Zob. *Politik für die Wirtschaft. Koniunkturerechte Wachstumspolitik*, www.bmwi.de/BMWi/Navigations/Wirtschaft/wirtschaftspoliti.

<sup>14</sup> Por. N. Konthamaeki, *Niemcy wobec kryzysu na światowych rynkach finansowych*, „Biuletyn PISM”, nr 54(522) z 20 października 2008 r., Warszawa 2008.

<sup>15</sup> Zob. pełne teksty pakietów koniunkturalnych I i II – *Die Koniunkturpakete*, www.Koniunkturpakete.de/Web/KP/DE/Nachrichten/nachrichte oraz szerokie wyjaśnienia federalnego ministerstwa gospodarki na powyższy temat – *Fragen und Antworten zur Finanzkrise*, www.bmwi.de/BMWI/Navigations/Wirtschaft/Konjunktur/Konj.

W sumie w obu paktach koniunkturalnych na kilkanaście szczegółowych dziedzin i celów związanych z odpisami, ulgami podatkowymi dla przedsiębiorstw, dotacjami dla osób pracujących w skłóconym wymiarze tygodniowym oraz socjalnymi dla bezrobotnych, gwarancjami kredytowymi itp. przeznaczono ok. 200 mld euro.

Najistotniejsze konsekwencje oraz efekty finansowo-gospodarcze dla Niemiec z tytułu powyższych pakietów koniunkturalnych rządu federalnego można syntetycznie ująć następująco:

- 1) zmniejszenie się wpływów do budżetu federacji i krajów w latach 2009–2012 o ok. 316,3 euro (przewiduje się również zmniejszenie wpłat RFN do budżetu UE z 23,1 mld euro w 2008 r. do 22,3 mld euro w 2010 r., przy czym stopniowy wzrost wpłat RFN winien nastąpić dopiero od 26,6 mld euro w 2010 r. i osiągnąć 28,9 mld euro w 2013 r.);
- 2) równocześnie nastąpi konieczność dodatkowego zadłużenia federacji na ok. 47,6 mld euro w 2009 r.<sup>16</sup>;
- 3) dodatkowe wydatki związane z ochroną miejsc pracy (np. firmy Opla ok. 50 000 zatrudnionych w RFN) poprzez udzielanie gwarancji kredytowych dla firm i inwestorów zewnętrznych (łącznie w pierwszym kwartale wnioski o pomoc do rządu federalnego oraz rządów krajowych złożyło ponad 1100 firm niemieckich)<sup>17</sup>;
- 4) gwałtowny wzrost upadłości podmiotów gospodarczych, obliczanych w RFN w pierwszym kwartale 2009 r. łącznie na 39 004 firm, których zobowiązania wobec wierzycieli wynosiły 9,7 mld euro<sup>18</sup>.

Generalnie można więc stwierdzić, iż skutki światowego kryzysu finansowo-gospodarczego są dla Niemiec wielorakie i długofalowe. Dla załagodzenia jego negatywnych skutków gospodarczo-społecznych rząd federalny musiał wyasygnować ponad 700 mld euro w formie różnych świadczeń społecznych, dotacji, zwłaszcza zaś na udzielanie gwarancji kredytowych firmom i bankom. Zmusiło to rząd federalny do przeforsowania w Bundestagu i Bundesracie 29 maja 2009 r. ustawy narzucającej krajom związkowym poważne ograniczenia ustawowe odnośnie zaciągania kredytów do wysokości w 2016 r. najwyżej do 0,35% PKB. W rzeczywistości jednak sama obsługa dotychczasowych kredytów oraz ich oprocentowania wyniosła w 2010 r. ok. 330 mld euro, a od 2011–2019 będzie to wynosiło według szacunków rocznie ok. 90 mld euro<sup>19</sup>. Kryzys powyższy mocno podważył umiejętności fachowe i morale wielu menedżerów banków i koncernów niemieckich. Nie byli oni w stanie nie tylko przyznać się do popełnionych błędów, lecz dodatkowo okazali się w indywidualnych przypadkach bardzo podatni na korupcję i nadużycia. Sprawa stała się głośna już na początku 2008 r. kiedy to wywiadowi niemieckiemu (BND) udało się w Lichtensteinie pozyskać płytkę CD z nazwiskami czołowych menedżerów i bankowców niemieckich lokujących nielegalnie pieniądze w istniejących tam rajach podatkowych. Oblicza się, iż co roku

<sup>16</sup> Por. *Ergebnisse der Mai-Steuerschätzung 2009–2013*, za DPA – „Frankfurter Rundschau” z 14 maja 2009 r.

<sup>17</sup> Por. *Nicht nur Opel braucht Hilfe-mehr als 1100 Firmen wollen Staatsgeld*, „FAZ Net” z 31 maja 2009 r.

<sup>18</sup> Zob. *Zahl der Pleiten steigt rasant*, [www.wiwo.de/politik/zahl-der-pleiten-steigt-rasant-399633/print/](http://www.wiwo.de/politik/zahl-der-pleiten-steigt-rasant-399633/print/).

<sup>19</sup> Por. E. Cziomer, *Polityka zagraniczna Niemiec wobec nowych wyzwań globalizacji*, op. cit., s. 140–141.

z RFN ucieka kapitał wartości ok. 70 mld euro do tzw. rajów podatkowych. Zaś większa skuteczność kontroli bankowej mogłaby powyższą kwotę zmniejszyć o ok. 20 mld euro<sup>20</sup>. Przeciwko oazom podatkowym nie tylko w Lichtensteinie i Szwajcarii, ale w takich krajach członkowskich jak Austria i Luksemburg, ostro występował minister finansów – wspomniany już wyżej – Peer Steinbrueck. SPD przygotowała specjalny projekt ustawy dla zwalczania rajów podatkowych, który początkowo ze względów taktycznych popierała kanclerz Merkel. Natomiast miał on wielu przeciwników w CDU/CSU i FDP, którzy wskazywali na brak możliwości egzekwowania za granicą „wyciekłych” nielegalnie z Niemiec podatków. Ostro wypowiedzi ministra finansów wobec oaz podatkowych doprowadził do licznych napięć w relacjach Niemiec z Austrią i Luksemburgiem, ale zwłaszcza ze Szwajcarią. W kwietniu 2009 r. rząd federalny przyjął stosowny projekt ustawy odnośnie zwalczania rajów podatkowych<sup>21</sup>, a równocześnie Steinbrueck jako minister finansów załagodził ton swoich wypowiedzi prasowych, zwłaszcza wobec praktyk banków w Szwajcarii<sup>22</sup>.

## 2. Zmiany w układzie sił politycznych w Niemczech w latach 2009–2011

Utrzymujący się w Niemczech kryzys finansowo-gospodarczy nakładał się od jesieni 2008 do jesieni 2009 r. na serię ważnych wyborów: krajowych – Bawaria (28 września 2008 r.) oraz Hesja (18 stycznia 2009 r.), Saara, Turyngia i Saksonia (30 sierpnia 2009 r.), Brandenburgia (27 września 2009 r.); federalnych (27 września 2009 r.); komunalnych (Badenia-Wirtembergia, Nadrenia-Palatynat, Saara, Saksonia, Saksonia-Anhalt i Turyngia – 7 czerwca 2009 r.); prezydenckich (23 maja 2009 r.) oraz do Parlamentu Europejskiego (7 czerwca 2009 r.). Znaczenie powyższych wyborów, zwłaszcza zaś na szczeblu federalnym jesienią 2009 r. polega na tym, iż w praktyce oznaczało to w Niemczech ciągłą kampanię wyborczą i ostrą rywalizacją o władzę między dwoma największymi partiami – chadeckimi CDU/CSU oraz socjaldemokratyczną SPD. We wszystkich powyższych wyborach krajowych poza Brandenburgią oraz do Parlamentu Europejskiego zwycięstwo odniosła CDU, tworząc w poszczególnych krajach związkowych koalicje z FDP, poza Turyngią (z SPD) oraz Saarą (z S 90/Z)<sup>23</sup>.

Kryzys finansowo-gospodarczy nie tylko zaostrzył kampanię wyborczą między poszczególnymi partiami, ale od wiosny 2009 r. wyraźnie uwidocznił przewagę chadecji nad SPD zarówno w preferencjach respondentów badań demoskopijnych, jak też w wynikach wyborów krajowych. Walka wyborcza się jednak stopniowo rozkręcała,

<sup>20</sup> Zob. *Brennpunkt Steueroasen. Die Kapitalflucht bring Heimatstaaten um Milliarden – Einnahmen*, „Fokus”, Nr. 47 z 17.11.2008 r.

<sup>21</sup> Por. *Steueroasen- Kabinett beschließt Gesetz*, „Fokus” z dnia 22 kwietnia 2009 r.

<sup>22</sup> Zob. *Regierung will Steueroasen-Streit entschärfen*, „Fokus” z 5 maja 2009 r.

<sup>23</sup> Wszystkie szczegółowe wyniki wyborów w Niemczech na szczeblu federalnym (Bundestag), krajowym (Bundesrat), komunalnym i do Parlamentu Europejskiego zawiera portal internetowy – Bundeswahlleiter – Bundestagswahl – Europawahl – Kommunalwahlen – Landtagswahlen (2009–2011), <http://www.bundeswahlleiter.de/>. Pozwala to na rezygnację w dalszej części artykułu zarówno z ich szerszego omawiania, jak też powoływania się na powszechnie dostępne w Internecie źródło.



a głównym kontrkandydatem dla A. Merkel z CDU/CSU był z ramienia SPD wicekanclerz i minister spraw zagranicznych Frank-Walter Steinmeier. Obaj kandydaci na kanclerza unikali zbyt ostrej retoryki wyborczej, starając się natomiast swoją argumentację kierować bezpośrednio do tradycyjnych zwolenników oraz do nowych sympatyków. Autorzy ciekawej analizy na temat Wielkiej Koalicji CDU/CSU/SPD (2005–2009) walkę między chadecją i socjaldemokracją określają jako polityczną według wzoru historycznego z historii Anglii XV wieku – mianem „wojny róż” (Rosenkrieg). Była to pewnego rodzaju walka na „śmierć i życie”, ponieważ każda ze stron myślała wyłącznie o zwycięstwie wyborczym oraz możliwości zawarcia korzystnej dla siebie koalicji z mniejszym partnerem koalicyjnym<sup>24</sup>.

Walka wyborcza na szczeblu federalnym rozkręcała się, gdzie główne siły polityczne chadecja i socjaldemokracja skazane były na współpracę na forum w Bundestagu, musząc wspólnie podejmować szereg skomplikowanych decyzji politycznych i społeczno-gospodarczych do końca kadencji jesienią 2009 r. Ani CDU/CSU, ani też SPD nie chciały zrywać Wielkiej Koalicji przed końcem kadencji. Sukcesem chadecji stały się wybory prezydenta federalnego, gdyż został nim jej kandydat i prezydent – Horst Koehler. Został przez Zgromadzenie Narodowe 23 maja 2009 r. ponownie wybrany na 5 lat, wygrywając wyraźnie w pierwszej turze drugi raz (poprzednie wybory odbyły się w 2004 r.) z kandydatką SPD – Gesine Schwann dzięki poparciu elektorów z FDP. Liberalowie wyraźnie opowiadali się od początku 2009 r. za utworzeniem koalicji z CDU/CSU na szczeblu federalnym.

Z początkiem lata 2009 r. coraz bardziej realnym stawało się zwycięstwo wyborcze CDU/CSU, stwarzające możliwość utworzenia z liberałami po jesiennych wyborach do Bundestagu – nowej koalicji rządzącej CDU/CSU/FDP. SPD była natomiast zagrożona nie tylko w licznych konfliktach wewnętrznych, ale nie dysponowała żadną realistyczną opcją przekonywującej strategii wyborczej, ani też wyboru odpowiednich koalicjantów. Nie mogła się ona bowiem zdecydować ze względów historycznych i politycznych na współdziałanie z Partią Lewicową, a możliwa koalicja z S 90/Z nie wystarczała do wygrania wyborów do Bundestagu. W tej sytuacji wyniki wyborów do Bundestagu z 27 września 2009 r. potwierdziły zasadniczo prognozy demoskopijne oraz zasadnicze trendy wyborcze na szczeblu krajowym i komunalnym od początku 2009 r. Nową tendencją było jednak to, iż przy stosunkowo niskiej jak na warunki niemieckie frekwencji wyborczej – 70,8% (była ona mniejsza o 7% w stosunku do 2005 r.) chadecja i socjaldemokracja jako wielkie partie poniosły straty i zmniejszyły swój stan posiadania w stosunku do wyborów w 2005 r., a pozostałe mniejsze uzyskały określony przyrost głosów wyborczych. CDU/CSU zdobyły łącznie – 33,8, w tym CDU – 27,3%, a CSU – 6,5% (–1,4%), a SPD jedynie – 23% (–11,2%) głosów. Natomiast FDP uzyskała – 14,6% (+4,7%), Partia Lewicowa – 11,9% (+3,2%), a S 90/Z – 10,7% (+2,6%). Mimo określonych strat powyższy wynik wyborów do Bundestagu pozwolił CDU/CSU na stworzenie nowej koalicji chadeccko-liberalnej dzięki zdobyciu przez FDP najlepszego wyniku wyborczego po 1949 r. Z kolei SPD uzyskała najgorszy wynik wyborczy od 1949 r. Zarówno S 90/Zieloni, jak też Partia Lewicowa, dzięki korzystnym

<sup>24</sup> Por. E. Lohse, M. Wehner, *Rosenkrieg. Die große Koalition 2005–2009*, Koeln 2009.

wynikom wyborczym, umocniły swoje pozycje w systemie partyjnym i politycznym Niemiec.

W wyniku zdecydowanego zwycięstwa CDU/CSU nad SPD oraz przyrostu głosów dla FDP w wyborach do Bundestagu z 27 września 2009 r. możliwe stało się zapowiedane wcześniej utworzenie przez obie partie nowej chadecko-liberalnej koalicji rządzącej, określanej także od kolorów partyjnych jako czarno-żółtej (schwarz-geb). Rozmowy koalicyjne trwały do 23/24 października, pozwalając na uzgodnienie zarówno układu koalicyjnego, jak też składu drugiego gabinetu kanclerz Angeli Merkel. W jego składzie 7 ministrów wystawiła CDU, 4 FDP, a 3 bawarska CSU. Ministrem spraw zagranicznych i wicekanclerzem został przewodniczący FDP – Guido Westerwelle. Pozostałe resorty ważne dla kształtowania i realizacji polityki zagranicznej oraz bezpieczeństwa objęli z ramienia FDP – Rainer Brüderle (gospodarka i technologia) i Dirk Niebel (współpraca gospodarcza i rozwój), a z chadecji – Thomas de Maiziere (CDU – sprawy wewnętrzne), Wolfgang Schäuble (CDU – finanse), Karl Theodor zu Guttenberg (CSU – obrona) i Norbert Roettgen (CDU – środowisko, ochrona przyrody i bezpieczeństwo reaktorów)<sup>25</sup>.

W sumie można stwierdzić, że seria wyborów krajowych oraz do Bundestagu w 2009 r. doprowadziła nie tylko do zmiany układu sił w Bundestagu na korzyść CDU/CSU i FDP, ale i powstania wspomnianych już wyżej licznych koalicji na szczeblu krajowym z udziałem chadecji i liberałów, co pozwoliło w drugiej izbie parlamentarnej – Bundesradzie na łączną ilość 69 głosów dysponowanie większością 37 głosów. Współpraca z liberałami wydawała się być dla Merkel o wiele łatwiejsza, niż konieczność ciągłego liczenia się z SPD jako równorzędnym partnerem w ramach Wielkiej Koalicji. W latach 2005–2009 Merkel jako kanclerz federalny była ze względu na zrównoważony układ sił między CDU/CSU a SPD, w większym stopniu moderatorem niż sternikiem rządu chadecko-socjaldemokratycznego.

W nowych warunkach gospodarczo-społecznych i politycznych współpraca z FDP okazała się jednak dla Merkel trudniejsza, niż zakładano przed wyborami parlamentarnymi w 2009 r. Dodatkowo już w trakcie rozmów koalicyjnych we wrześniu i październiku 2009 r. okazało się bowiem, iż trudności z uzgodnieniem programu oraz składu nowego rządu koalicyjnego nie występują tylko między chadecją a liberałami, ale także w łonie samej chadecji, gdyż słaby wynik wyborczy bawarskiej CSU w wyborach do Bundestagu w 2009 r., przyczynił się do jej dystansowania zarówno od wielu propozycji liberałów, jak też samej CDU. Kłótnie między partiami koalicyjnymi zostały częściowo zażegnane licznymi kompromisami dopiero na przełomie lutego/marca 2010 r., kiedy po 100 dniach rządów koalicji CDU/CSU/FDP w Berlinie okazało się, iż w sondażach i badaniach ankietowych wszystkie trzy partie rządzącej koalicji chadecko-liberalnej odnotowały znaczny spadek popularności i zaufania wśród respondentów w skali ogólnoniemieckiej.

Ograniczone ramy artykułu zmuszają w tym miejscu jedynie do zasygnalizowania głównych tendencji rozwoju politycznego i gospodarczo-społecznego w latach 2010–2011, które miały istotne określone znaczenie dla stopniowej ewolucji stanowiska Niemiec

<sup>25</sup> Por. Koalitionsvertrag, Wachstum. Bildung. Zusammenhalt. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU, FDP. 17. Legislaturperiode, Berlin 2009.

wobec kryzysu strefy euro w powyższym okresie. W ujęciu syntetycznym można to ująć następująco:

a) Do stopniowej poprawy sytuacji gospodarczo-społecznej Niemiec w powyższym okresie przyczyniły się generalnie według zgodnych ocen specjalistów zarówno wypracowane jeszcze w latach 2003–2005 działania koalicji socjaldemokratyczno-zielonej z kanclerzem G. Schroederem (tzw. reforma Agenda 2010), jak też reformy Wielkiej Koalicji CDU/CSU/SPD, w tym wspomniany już wyżej I i II pakiety antykryzysowe 2008–2009. Pozwoliło to na przewyżczenie w Niemczech w latach 2010–2011 groźby recesji. Świadczą o tym niżej podane wybrane wskaźniki i prognozy rozwoju gospodarczo-społecznego:

- wzrost realnego PKB 2008 (+1,3%), 2009 (–4,7%), 2010 (+3,6%) oraz prognozycznie 2011 (+2,6), oraz 2012 (1,9) – o ile nie pogorszy się sytuacja w strefie euro, UE oraz w skali globalnej;
- bezrobocie utrzymywało się w latach 2010–2011 na poziomie 3,4–3,3 mln osób, co wiązało się między innymi ze stopniowym odchodzeniem od 2010 r. od skróconego wymiaru pracy dla kilkuset tysięcy pracowników. Utrzymanie skróconego wymiaru pracy kosztowało rząd federalny z tytułu różnych dotacji ok. 800 mln euro (rozwiązanie powyższe krytykowało OECD i wielu ekspertów niemieckich jako zbyt kosztowne dla budżetu federalnego). Do początku 2011 obowiązywała także większość obciążeń finansowych z tytułu realizacji przyjętych w latach 2008–2009 przez rząd federalny antykryzysowych paktów koniunkturalnych I i II;
- płace wzrosły tylko ok. 1,5% w 2010 r. i nieznacznie podniosą się w latach następnych, co bardzo często jest wynikiem specjalnych uzgodnień między związkami pracodawców oraz związków branżowych DGB;
- ważnym czynnikiem wzrostu gospodarczego jest tradycyjnie handel zagraniczny Niemiec. Stanowił on w 2009 r. 40,8% PKB, a mimo spadku jego bilans dodatni wyniósł 138,1 mld euro. W 2010 r. bilans dodatni osiągnął wzrost do 153,3 mld euro. W 2011 r. jego prognoza przyjmuje nadwyżkę ok. 160 mld euro. Będzie to jednak bilans dodatni niższy o 35 mld euro od stanu rekordowego w 2007 r.;
- najpoważniejszym problemem będzie jednak wzrost deficytu budżetowego, który z nowego zadłużenia 11,8 (2008) wzrósł do 49,0 (2009), a w 2010 r. nawet do rekordowego 80,2 mld euro. W 2012 r. może osiągnąć nawet poziom ok. 120 mld euro;
- w 2010 r. łączne zadłużenie federacji, krajów związkowych i gmin wyniosło 1 697 008 904 190 euro (co w przeliczeniu na jednego mieszkańca dałoby wynik 20 724 euro), a według wstępnych prognoz za 2011 r. wyniesie ok. 2,07 biliona euro<sup>26</sup>.

Pomyślne wskaźniki gospodarcze pozwoliły z jednej strony na częściowe przezwyciężenie przez Niemcy ujemnych skutków światowego kryzysu finansowego w latach 2009/2010–2011, stwarzając im z drugiej możliwość odgrywania wraz

---

<sup>26</sup> Zob. *Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 2010*, Wiesbaden 2011, s. 324 i n.; *Freujahresgrundlinien*, „Wochenbericht”, Nr. 15–16, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin 2009, s. 15–23 oraz *Herbstgutachten 2011: Deutschland wächst 2011 langsamer*, „Die Zeit – Online” z 13 października 2011.

z Francją pierwszoplanowej roli w dążeniu do stabilizacji strefy euro. W społeczeństwie niemieckim, zwłaszcza w licznej grupie osób o najniższych dochodach i odbiorcach pomocy społecznej, pozostało jednak wiele obaw w odniesieniu do przyszłych niebezpieczeństw i zagrożeń.

b) W latach 2010–2011 poważnym zmianom uległa sytuacja wewnątrzpolityczna Niemiec. Nie pozostała ona bez wpływu na krystalizowanie się stanowiska Niemiec wobec kryzysu w Grecji oraz w strefie euro. Najważniejszymi przesłankami tych zmian były przede wszystkim:

- dalsze osłabienie pozycji politycznej i spójności koalicji CDU/CSU/FDP ze względu na niskie notowania sondażowe FDP poniżej progu wyborczego 5% oraz spadek popularności jej przewodniczącego G. Westerwelle. Złożyło się na to wiele czynników, z których najważniejsze to: arogancki styl wystąpień i uprawiania polityki, wyrażający się nachalnym forsowaniem przez niego nierealistycznych koncepcji obniżki postulatów obniżki podatków dla klienteli wyborczej FDP przy równoczesnym domaganiu się cięć świadczeń dla najgorzej usytuowanych bezrobotnych, czyli odbiorców tzw. Haartz IV. Wiosną 2011 r. został zmuszony do ustąpienia ze stanowiska przewodniczącego FDP i wicekanclerza, zachowując jednak funkcję ministra spraw zagranicznych. Jego następcą jako przewodniczący FDP został Phillip Roessler (z pochodzenia adoptowany w Niemczech Wietnamczyk), łącząc to stanowisko z funkcją wicekanclerza. Zmiany powyższe nie ustabilizowały sytuacji wewnętrznej FDP, ani też nie doprowadziły do poprawy jej wizerunku w sondażach demoskopijnych oraz ze strony wyborców na szczeblach krajowych;
- w latach 2010–2011 FDP poniosła znaczne straty lub nie przekroczyła klauzuli pięcioprocentowej w wyborach krajowych (Północna Nadrenia-Westfalia (PNW), Brema, Hamburg, Saksonia-Anhalt, Bademia-Witembergia, Nadrenia-Palatynat, Meklenburgia-Przedpomorze i w Berlinie). Porażki FDP spowodowały między innymi utratę większości przez CDU oraz przejęcie władzy i utworzenie rządów krajowych przez SPD i Zielonych w PNW (maj 2010) oraz Badenii-Wirtembergii (marzec 2011). Doprowadziło to do utraty przez CDU/CSU i FDP większości w Bundesracie, umożliwiającej SPD i Zielonym na blokowanie wielu projektów ustaw wprowadzanych przez rząd CDU/CSU/FDP w Bundesracie;
- w sondażach respondentów od przełomu lat 2010/2011 rządząca w Berlinie koalicja CDU/CSU/FDP na czele z kanclerz A. Merkel traciła wyraźnie poparcie na rzecz partii opozycyjnych SPD/S 90/Z<sup>27</sup>. Stwarzało to potencjalną możliwość wygrania przez SPD i Zielonych wyborów do Bundestagu jesienią 2013 r. oraz przejęcia władzy na szczeblu federalnym;
- powstała nowa sytuacja polityczna doprowadziła z jednej strony do wielu napięć i rozdzwignięć w łonie koalicji chadecko-liberalnej między CDU/CSU a FDP, przyczyniając się z drugiej obiektywnie do umocnienia pozycji kanclerz A. Merkel w procesie decyzyjnym na szczeblu rządu federalnego. Odnosiło się to zarówno do kształtowania polityki wewnętrznej, jak też zagranicznej, w tym zwłaszcza

---

<sup>27</sup> Por. dokumentację: *Deutschland*, w: *Der Fischer Weltalmanach 2011. Zahlen, Fakten, Daten*, Frankfurt am Main 2011, s. 117–164.

europiejskiej. Merkel coraz częściej z jednej strony zbyt długo zwlekała z podejmowaniem istotnych decyzji, a z drugiej kierowała się wyrachowaniem i własnymi interesami oraz kalkulacjami politycznymi przy szybkim forsowaniu rozwiązań korzystnych dla CDU (np. nagła zmiana i wdrożenie kontrowersyjnej decyzji odnośnie wyłączenia wszystkich reaktorów jądrowych w Niemczech w ciągu 10-ciu lat z 7 lipca 2011 r.)<sup>28</sup>. Pod względem strategicznym oraz taktycznym celem działań Merkel w latach 2010–2011 było to, aby stworzyć taką konstelację polityczną, która pozwoliłaby CDU/CSU w 2013 r. trzeci raz pod rząd wygrać wybory do Bundestagu, pozwalając również jej osobiście nadal sprawować urząd kanclerza federalnego<sup>29</sup>. Celowi powyższemu podporządkowała również sprawę gwarancji kredytowych dla Grecji w 2010 r.

### 3. Kontrowersje wewnątrzpolityczne wokół przyjęcia pakietu ratunkowego dla Grecji w 2010 r.

Na przełomie 2009/2010 wydawało się, iż pojawiły się przesłanki stopniowego przezwyciężenia światowego kryzysu finansowego w krajach UE. Wiele faktów wskazywało jednak coraz wyraźniej, iż Grecja jako członek UE należący w dodatku do strefy euro od 2002 r., znajduje się na skraju bankructwa jako państwo. Jej zadłużenie wobec wierzycieli zagranicznych wyniosło w 2010 – 273,4, wzrastając w 2011 do ok. 300 mld euro<sup>30</sup>. Sytuację pogarszał fakt, iż do końca maja 2010 r. greckie płatności z tytułu spłaty rat zadłużenia oraz ich oprocentowania opiewały na sumę ok. 25 mld euro. Były one wynikiem zarówno wszechobecnej korupcji, jak też utrzymywania znacznych przywilejów dla zatrudnionych w sektorze państwowym przez wszystkie rządy greckie od 1974 r. Grecja miała słabe wyniki w gospodarce, posiadając także głęboki deficyt w handlu zagranicznym. Przykładowo w 2008 r. eksportowała towary wartości tylko 29 mld euro, a import jej wynosił aż 94 mld euro. Są ponadto poważne podejrzenia o systematyczne fałszowanie statystyk gospodarczych w Grecji, które przez szereg lat przekazywano do Komisji Europejskiej w Brukseli. Wszelkie próby wprowadzenia oszczędności wewnętrznych ze strony nowego socjalistycznego rządu Giorgosa Papandreu w Antenach spotkały się z ostrymi protestami różnych grup społecznych. Negatywną rolę w greckim kryzysie finansowym odegrali liczni spekulanci na rynkach walutowych, w tym również najbardziej znane agencje ratingowe jak np. – Moody's Investor, Standard&Poor oraz Fitch Ratings, które puszczały w obieg wiele nieprawdziwych informacji na temat stanu finansów i gospodarki. Utrudniało to Grecji uzyskanie pożyczek z banków prywatnych na bardziej korzystnych warunkach. W tej sytuacji rząd grecki poszukiwał pomocy w Brukseli oraz w najsilniejszych pań-

<sup>28</sup> Zob. obszerną dokumentację i analizę: S. Adamek, *Die Atomluege. Getaeuscht, Vertuscht, Verschwiegen*, Muenchen 2011.

<sup>29</sup> Por. szczegółową analizę strategii i taktyki politycznej kanclerz Merkel 2009/2010: M. Heckel, *So regiert die Kanzlerin*, München 2011.

<sup>30</sup> Zob. *Der grichische Schuldenberg*, <http://www.google.pl/search?q=Griechenland-+schulden-obrazki&start=10&hl=pl&client=firefox-a&hs=3vV&sa=N&rls=org.mozilla:pl:official&channel=4.06.2011>.

stwach strefy euro, w tym zwłaszcza w Niemczech oraz Francji. Bankructwo Grecji mogłoby w ostatecznej konsekwencji mieć daleko idące konsekwencje dla całej strefy euro (17 krajów)<sup>31</sup>.

Po siedmiu tygodniach intensywnej dyskusji od początku 2010 r. między kanclerz Merkel a premierem Papandreu, jak też w łonie instytucji UE oraz między krajami grupy euro, zwłaszcza zaś między Merkel a prezydentem Sarkozyem, na szczycie UE 26 marca 2010 r. w Brukseli przyjęto rozwiązanie przeforsowane przez kanclerz Merkel oraz jej doradców. Decyzję powyższą potwierdzono ostatecznie w specjalnym oświadczeniu 16 państw eurogrupy 26 marca 2010 r. Zawierało ono następujące postanowienia:

- warunkowa pomoc dla Grecji może zostać udzielona równocześnie przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy oraz członków strefy euro, jeśli Grecja nie będzie w stanie sama zaciągnąć kolejnych kredytów na rynkach finansowych na spłatę swego zadłużenia;
  - pomoc dla Grecji ze strony członków strefy euro przyjmie formę bilateralnych pożyczek na zasadach komercyjnych;
  - każda pożyczka będzie wymagała jednogłośnej zgody wszystkich krajów strefy euro;
  - uzgodniono powołanie odpowiedniej grupy roboczej dla wypracowania określonych mechanizmów i kryteriów postępowania na przyszłość w podobnych sytuacjach;
  - w przyszłości Rada Europejska winna stać się pewnego rodzaju „rządem gospodarczym”, zmierzającym do koordynacji polityki gospodarczej i strategii wzrostu UE<sup>32</sup>.
- Z dostępnych informacji wynika, iż kanclerz Merkel przeforsowała powyższe rozwiązanie z następujących przesłanek:

- Decydujące znaczenie miały niekorzystne nastroje w Niemczech wobec słabych efektów pracy koalicji CDU/CSU/FDP od późnej jesieni 2009 r. W marcu 2010 r. tylko ok. 1/3 (26%) ankietowanych Niemców popierała kredyty dla Grecji, 68% było przeciwnych, a 6% nie miało wyrobionego zdania. Kredyty odrzucało: 79% zwolenników FDP, 73% chadecji, 70% Partii Lewicy, 59% SPD i 52% Zielonych. Równocześnie aż 59% ankietowanych widziało w kryzysie greckim zagrożenie dla całej strefy euro, 33% nie widziało takiego zagrożenia, a 8% nie zdania na powyższy temat. Ze względu na coraz słabsze notowania partii rządzącej koalicji chadeco-liberalnej, Merkel nie mogła się zgodzić na kredyty dla Aten, zwłaszcza w kontekście nadchodzących wyborów krajowych w Północnej Nadrenii-Westfalii 9 maja 2010 r.
- Niemcy nie chcieli przyjąć zobowiązań kredytowych wobec Grecji wyłącznie w ramach strefy euro, bo obciążałoby to budżet federalny dodatkowo o ok. 4 mld euro, gdyż Europejski Bank Centralny nie dysponuje takimi funduszami, ani też nie posiada odpowiednich uprawnień w zakresie udzielania kredytów. Największy zarzut dotyczył włączenia do pożyczki MFW oraz przeforsowanie przez Niemcy udzielanie

<sup>31</sup> Por. szerzej: D. Hartmann, J. Malamatinas, *Krisenlabor Griechenland. Finanzmärkte, Kämpfe und die Neuordnung Europas*, Berlin 2011.

<sup>32</sup> Zob. Deutsche Presseagentur – DPA, *Beschluss der Eurogruppe zur Griechenlandkrise*, „Frankfurter Rundschau” z 26 marca 2010 r.

Grecji kredytów na warunkach komercyjnych (w wysokości 5%). Wiele państw członkowskich strefy euro uważało, iż decyzja przeforsowana przez Merkel w przyszłości osłabi pozycję euro. Prezydent Sarkozy w ostatniej chwili zgodził się na propozycję Merkel. Grecja bardzo liczyła na korzystne warunki kredytowe w strefie euro, co popierało szereg państw tej strefy, ale stanowisko Niemiec było nieprzejednane. Niektórzy komentatorzy niemieccy uważają to nawet za pewnego rodzaju zdradę Niemiec wobec Grecji.

- Za niezwykle populistyczne uznano dążenie Merkel do takiej modyfikacji zasad w funkcjonowaniu strefy euro, aby dopuszczały w przyszłości możliwość rygorystycznego wykluczenia z niej nie tylko Grecji, lecz także innych potencjalnych członków, łamiących notorycznie obowiązujące w niej kryteria. Postulat ten odrzuciły inne kraje strefy euro, łącznie z Francją. Przeworsowana przez Merkel decyzja wbrew oczekiwaniom nie poprawiła notowań samej kanclerz, ani też koalicji CDU/CSU/FDP. Wśród respondentów niemieckich na początku kwietnia 2010 r. Merkel uzyskała tylko 55% poparcia, co było aż o 7% mniej niż w lutym 2010 r. Notowania przewodniczącego FDP i ministra spraw zagranicznych G. Westerwelle spadły do 23%. Oceny powyższe były następstwem stałych kłótni w łonie koalicji chadecko-liberalnej od chwili wgranych wyborów do Bundestagu jesienią 2009 r. W ten sposób skwitowano także bezczynność i stałą taktykę Merkel, zmierzającą do wyczekiwania na samoczynny rozwój wydarzeń wewnętrznych i demonstrowania zdecydowanego działania w polityce europejskiej.

Ogólnie można stwierdzić, iż przy okazji kryzysu finansowego w Grecji ujawniło się – nie tylko w wypowiedziach polityków, ale także w mediach niemieckich – szereg krytycznych ocen i uwag na temat zaistniałej sytuacji. Obok tego padały słowa obraźliwe pod adresem Grecji i cech narodowych Greków. Na jednej z konferencji prasowych premiera Papandreu w Berlinie padło przykładowo pytanie dziennikarza niemieckiego – czy w obliczu grożącego Grecji bankructwa rząd nie planuje wyprzedaży swoich wysp na Morzu Egejskim, co z kolei zainspirowało jednego z wicepremierów greckich do wysunięcia postulatu, aby Niemcy zapłaciły Grecji zaległe odszkodowania wojenne. Premier Panpandreu nie podtrzymał w żaden sposób tych roszczeń odszkodowawczych, a Niemcy powołały się na wypłatę Grecji w latach 60. kwoty 115 mln \$ w formie reparacji. Zasygnalizowane wyżej tendencje w postawie polityków i mediów RFN zostały krytycznie ocenione jako pewnego rodzaju niemieckie fobie antygreckie, które doprowadzą do ujawnienia się w Grecji tendencji antyniemieckich. Równocześnie Niemcy winny były zmierzać do udzielenia Grecji potencjalnych kredytów na niższej stopie procentowej. Nawet załamanie się greckiego systemu bankowego nie doprowadziłoby do bezpośrednich zagrożeń dla Niemiec. Na ok. 3500 mld \$ kredytów udzielonych przez banki niemieckie zagranicą (według danych z września 2009 r.) na banki greckie, głównie państwowe przypadało tylko 43 mld \$, czyli 1,2% całokształtu niemieckich wierzycelności zagranicznych. Nie jest to kwota, która zachwiałyby niemieckim systemem finansowo-bankowym. Tym bardziej niezrozumiała była postawa Merkel wobec Grecji jako członka strefy euro w UE. Sprawa przyznania Grecji kredytów oraz uratowania jej wiarygodności finansowej przeciągnęła się do końca kwietnia 2010 r. Wynikało to głównie ze stanowiska rządu CDU/CSU/FDP i osobiście kanclerz Merkel, która chciała przeciągnąć powyższą sprawę do 9 maja 2010 r., a więc wyborów regio-

nalnych w Północnej Nadrenii-Westfalii o wspomnianych już wyżej potencjalnie niekorzystnych dla chadecji i liberałów implikacjach w Berlinie. Pod koniec kwietnia 2010 r. nie można już było dłużej czekać z decyzją o przyznaniu kredytu, gdyż rząd grecki zwrócił się oficjalnie o udzielenie kredytów zarówno do UE, jak też MFW. Grecja zgłosiła zapotrzebowanie na kredyt w wysokości 45, a nie jak wcześniej zakładano ok. 25 mld euro jako pierwszej transzy do końca maja 2010 r. Brak uzyskania przez Grecję takiego kredytu do 19 maja 2010 r. byłby równoznaczny z utratą przez nią międzynarodowej wiarygodności finansowej, prowadząc w ostateczności do konieczności ogłoszenia przez nią bankructwa jako państwa oraz członka strefy euro UE. W tej sytuacji zwiększyły się naciski na rząd federalny zarówno ze strony Francji, Komisji Europejskiej i Europejskiego Banku Centralnego, jak też MFW i Banku Światowego. Przyjętej przez Merkel strategii i taktyki nie dało się już utrzymać i dlatego uzgodniono wstępnie, iż wkład MFW winien wynieść 15 mld, a krajów strefy euro 30 mld euro. Wysokość wkładu kredytu poszczególnych państw strefy euro formalnie uzgodnili wstępnie ministrowie finansów 22 kwietnia 2010 r., ale musi to uzyskać dodatkowo aprobatę parlamentów poszczególnych krajów członkowskich. Kredyt będzie oprocentowany na ok. 5%. W sumie Niemcy musiały podnieść swój wkład o ponad 100% w stosunku do wstępnych założeń z lutego i marca 2010 r. Poważnym wyzwaniem dla strategii i taktyki Niemiec jako czołowego lidera krajów grupy euro był ujawniony 2009/2010 strukturalny kryzys zadłużenia Grecji, którego nie można było rozwiązać bez udzielenia jej gwarancji kredytowych ze strony UE. Kanclerz Merkel, zajmując wyczekującą postawę wobec pomocy finansowej UE dla Grecji ze względu na jej niepopularność wśród społeczeństwa niemieckiego oraz niekorzystnych trendów wyborczych dla CDU w wyborach krajowych w Północnej Nadrenii-Westfalii w dniu 9 maja 2010 r., przyczyniła się do poważnego pogłębienia kryzysu w Grecji. Doprowadziło to w konsekwencji do wydłużenia się procesu decyzyjnego w kwestii przyznania Grecji pożyczki UE i MFW o blisko dwa miesiące oraz wzrostu przewidywanej wysokości wkładu niemieckiego z 4 mld euro w lutym do 8,4 mld euro pod koniec kwietnia 2010 r. Na mocy osiągniętego przez kraje strefy euro porozumienia z Grecją 2 maja 2010 r. w latach 2011–2012 Niemcy miały dodatkowo udzielić Grecji dodatkowych gwarancji w wysokości 22,4 mld euro. Porozumienie powyższe nie rozwiązywało jednak szeregu dodatkowych kwestii, związanych z koniecznością wypracowania skutecznych mechanizmów szybkiego reagowania bądź to na dalsze potencjalne kryzysy finansowe w strefie euro (Portugalia, Hiszpania i Włochy), bądź też innych, trudnych do przewidzenia perturbacji na światowych rynkach finansowych. Pakiet pomocy dla Grecji przyjęto na posiedzeniu rządu federalnego 6 maja 2010 r. Plan ratunkowy dla Grecji przyjęła Rada Europejska jeszcze 8 maja 2010 r. Ze względu na dalszy spadek wartości euro i utrzymywanie się spekulacji na giełdach światowych ministrowie finansów krajów strefy euro oraz dodatkowo Szwecji i Polski, przyjęli w nocy z 9/10 maja 2010 r. dodatkowo plan stabilizacyjny dla całej strefy euro w wysokości 750 mld euro. Na Niemcy miało w nim przypadać ok. 123 mld euro. Po konsultacjach z wszystkimi frakcjami Bundestagu rząd federalny przyjął powyższy plan ratunkowy na swoim posiedzeniu 11 maja 2010 r. Jego przyjęcie uzasadniano potrzebą stabilizacji rynków walutowych, jak też udzielenia w razie potrzeby solidarnej pomocy poszczególnym krajom strefy euro, zwłaszcza Europie Południowej. Pierwszy pakiet ratunkowy dla Grecji, za-



kładający przyjęcie gwarancji kredytowych w ramach europejskiego mechanizmu stabilizacyjnego został ratyfikowany przez Bundestag 21 maja 2010 r. Uzyskał na 587 obecnych deputowanych poparcie 319 głosów głównie z szeregów CDU/CSU i FDP – było to nieznacznie ponad wymaganą tzw. większość kanclerską (Kanzlermehrheit) wynoszącą 312 głosów. Przeciwko było 73 deputowanych, większości z Partii Lewicowej, a 195 deputowanych SPD i Zielonych wstrzymało się od głosu. W tym samym dniu bez szerszej dyskusji gwarancje kredytowe ratyfikowała druga izba parlamentu Bundesrat<sup>33</sup>. Deputowani SPD i Zieloni byli generalnie za przyjęciem pakietu ratunkowego dla Grecji, ale wstrzymanie się od głosu, uzasadniają głównie krytyczną oceną strategii i taktyki rządu CDU/CSU/FDP na czele z kanclerz Merkel, zmierzającej do przewlekania rozmów i odsuwania decyzji odnośnie przyjęcia go ze względu na kalkulacje wyborcze chadecji i liberałów w Północnej Nadrenii i Westfalii. Przyniosło to ich zdaniem nie tylko szkody dla Grecji i UE, ale przyczyniło się w konsekwencji do zwiększenia udziału finansowego Niemiec w powyższym pakiecie gwarancyjnym.

#### **Uwagi końcowe.**

#### **Główne tendencje w stanowisku Niemiec wokół przyszłości strefy euro po 2010 r.**

Uwagi poniższe nie aspirują do całościowej i pogłębionej oceny całokształtu działań Niemiec w kierunku przezwyciężenia kryzysu strefy euro, którą do września 2011 r. podejmuje obszernie w niniejszym tomie wspomniana już wyżej analiza Bogdana Koszela<sup>34</sup>. Zamiarem autora jest jedynie zasygnalizowanie głównych tendencji w niemieckich dyskusjach wewnątrzpolitycznych po 2010 r. w odniesieniu do wybranych aspektów ratowania wspólnej waluty UE – euro oraz utrzymania strefy euro. Ramy artykułu pozwalają jedynie na przytoczenie ogólnych argumentów i syntetycznych ocen zwolenników i przeciwników określonych rozwiązań w tym zakresie.

1. Mimo wielu początkowych wahań 2009/2010 rząd CDU/CSU/FDP zdecydował się od połowy 2010 r. na ściśle współdziałanie z instytucjami UE w kierunku tworzenia Europejskiego Instrumentu Stabilności Finansowej (EFSF ustanowionego 7 czerwca 2010 r.) w celu udzielania w wyjątkowych sytuacjach nadmiernie zadłużonym krajom strefy euro gwarancji kredytowych. Na Niemcy jako największego płatnika netto do budżetu UE zobowiązania finansowe z tytułu wkładu gwarancyjnego do EFSF wyniosły łącznie w 2011 r. 253 mld euro. Po ratyfikacji w 2012 r. i wejściu w życie w 2013 r. Europejskiego Mechanizmu Stabilizacyjnego (FSM – ustanowionego 21 lipca 2010 r.) Niemcy zobowiązały się do zasilania go składkami przez 5 lat do sumy o łącznej wartości 22 mld euro<sup>35</sup>. W tym kontekście istotne znaczenie miała zgoda Niemiec na ostatnim szczycie krajów strefy euro i Rady Europejskiej w Brukseli pod koniec paź-

<sup>33</sup> Zob. szerzej E. Cziomer, *Polityka zagraniczna Niemiec w dobie nowych wyzwań globalizacji*, op. cit., s. 200–206.

<sup>34</sup> Zob. B. Koszel, *Niemcy wobec kryzysu finansowego strefy euro*, op. cit.

<sup>35</sup> *Chronologie der Stabilisierung der Wirtschafts- und Waehrungsunion*, www.bundesfinanzministerium.de (2. November 2011).

dziennika 2011 r. na wyrażenie zgody odnośnie udzielenia Grecji kolejnych gwarancji kredytowych na sumę 211 mld euro przy równoczesnej redukcji o 50% jej zadłużenia. Trudno w obecnej chwili jednoznacznie stwierdzić – czy przyjęta na powyższym szczycie w Brukseli skomplikowana metoda tzw. lewarowania, zmierzająca do podniesienia zasobów gwarancyjnych EFSF do wysokości 1 biliona euro, okaże się wystarczająco skuteczną osłoną na wypadek hipotetycznego bankructwa Włoch oraz potencjalnie zagrożenia innych krajów strefy euro?<sup>36</sup>

2. Zasadniczą przesłanką silnego zaangażowania się rządu CDU/CSU/FDP na rzecz ratowania euro jako wspólnej waluty UE było od jesieni 2011 r. lansowane przekonanie, iż euro przynosi wymierne korzyści gospodarce niemieckiej<sup>37</sup>. Stanowisko rządu jednoznacznie popierały niemieckie koła przemysłowo-handlowe i banki. Z szczegółowej analizy przeprowadzonej przez grupę banków niemieckich wynikało, iż tylko w latach 2009–2010 dzięki posiadaniu wspólnej waluty euro wzrost gospodarczy Niemiec był większy o sumę 50–60 mld euro, niż w przypadku dalszego obowiązywania dawnej marki niemieckiej (DM)<sup>38</sup>.

3. Stanowisko rządu CDU/CSU/FDP popierały generalnie partie polityczne SPD i Zielonych, mimo krytyki niekonsekwencji i licznych wahań kanclerz Merkel. Było to o tyle ważne, gdyż w szeregach chadecji oraz liberałów była grupa deputowanych, która odmawiała posłuszeństwa kierownictwom partii rządzących, głosując w Bundestagu przeciwko stanowisku koalicji rządzącej. Przeciwko stanowisku rządu federalnego występowała jedynie konsekwentnie populistyczna Partia Lewicy. Zarzucała ona rządowi CDU/CSU/FDP, iż w walce o utrzymanie euro broni głównie interesów banków i koncernów niemieckich<sup>39</sup>.

3. Zarówno politycy, jak też większość środowisk naukowych, popierało ratowanie euro, postulując jednak zreformowanie mechanizmów funkcjonowania Unii Gospodarczo-Walutowej UE z 1999 r. Zmierzały one głównie do wskazywania na zaostrzenie kryteriów przestrzegania dyscypliny budżetowej, jak też stosowania określonych sankcji wobec krajów łamiących przyjęte zasady stabilizacji, nie wykluczając zarazem możliwości opuszczenia przez nie w ostatecznym wypadku strefy euro. Natomiast sceptycznie podchodzi się do wysuwanej niekiedy koncepcji powołania ponadnarodowego rządu gospodarczego (Wirtschaftsregierung) UE<sup>40</sup>.

4. Natomiast zwiększa się systematycznie liczba ekspertów, głównie znanych ekonomistów, prawników, byłych dyplomatów oraz przedstawicieli innych grup spe-

<sup>36</sup> Por. Staerkererr Eurorettungsfonds – z 28 września 2011 r., [www.bundesregierung.de](http://www.bundesregierung.de) oraz *Euro-Krisengipfel. Die eine – Billion-Euro-Frage*, „Handelsblatt” z 28 października 2011 r.

<sup>37</sup> Por. A. Merkel, *Deutschland profitiert vom Euro*, „REGIERUNGONLINE” z 12 września 2011 r., [www.bundesregierung.de](http://www.bundesregierung.de).

<sup>38</sup> Zob. KfW, *Studie- Abschätzung des quantitativen Vorteils des Euro für Deutschland gegen einer fiktiven D-Mark*, Frankfurt am Main 1. Juli 2011. Ekspertyzę powyższą zamieszczono na oficjalnej stronie rządu federalnego – *Euro bring Milliardenvorteile fuer Deutschland*, „RegierungOnline” z 12 września 2011 r., [www.bundesregierung.de](http://www.bundesregierung.de).

<sup>39</sup> Por. *Erforderliche Massnahmen zur Ueberwindung der Eurokrise. Positionspapier*, „Die Linke im Bundestag” z 27 sierpnia 2011 r., [www.linksfraktion.de](http://www.linksfraktion.de).

<sup>40</sup> Por. U. Hufeld, *Zwischen Notregierung und Ruetlischwurr der Unbau der Wirtschafts- und Waehrungsubuin in der Krise*, „Integration” nr 2, Berlin 2011, s. 117–131.

cjalistów, którzy zdecydowanie opowiadają się za likwidacją euro oraz powrotem w Niemczech do DM, jak też zastosowania wobec zadłużonej Grecji i dalszych potencjalnych dłużników strefy euro mechanizmu „kontrolowanej upadłości”<sup>41</sup>.

5. Z grona powyższych przeciwników niemieckiej pomocy dla Grecji oraz udziału Niemiec w funduszu EFSF UE wyszła w 2010 r. skarga do Federalnego Trybunału Konstytucyjnego, który ją wprawdzie odrzucił jako niezgodną z Ustawą Zasadniczą, ale równocześnie zaostrzył kontrolę wyrażania każdorazowej zgody na kredyt przez Bundestag<sup>42</sup>.

6. Z reprezentatywnych badań ankietowych w Niemczech z końca października 2011 r. wynika, iż ponad 60% respondentów nie wierzy w możliwość utrzymania się strefy euro w przyszłości. Kurs polityczny kanclerz Merkel na ratowanie strefy euro popiera 42%, a 46% ocenia go negatywnie. Równocześnie jej kandydaturę na urząd szefa rządu po wyborach do Bundestagu w 2013 r. popiera tylko 39% respondentów, a odrzuca aż 50%<sup>43</sup>.

### Summary

#### **From the global financial crunch to the crisis in the Eurozone: internal political implications for Germany from 2008 to 2011**

Despite initial hesitation in 2009 and 2010, in mid-2010 the CDU/CSU/FDP government decided to begin cooperation with EU institutions to establish the European Financial Stability Facility (EFSF), which will enable the provision of credit guarantees to excessively indebted countries under exceptional circumstances. Since Germany is the largest net contributor to the EU budget, its financial obligations towards the EFSF guarantee fund total 253 billion euro in 2011. The main reason for the CDU/CSU/FDP government to commit to saving the euro as the EU's single currency was the belief that the euro generates measurable benefits for the German economy, a belief propagated from the fall of 2011. The government's attitude was firmly supported by industrial, commercial and banking circles in Germany. The solution was generally accepted by the SPD and the Green Party, despite their criticism of Chancellor Merkel's inconsistency and frequent hesitation. This support was the more important as there was a group of deputies from the Christian Democracy and Liberal Party who refused to obey the authority of the governing parties and voted against the ruling coalition. The federal government faced only one case of consistent opposition from the populist Leftish Party, who accused the CDU/CSU/FDP government of defending the euro exclusively in the interest of German banks and corporations.

---

<sup>41</sup> Zob. przytoczoną w przypisie 3 pozycję: H. Hankel, W. Noelling, K. A. Schachtschneider, D. Spethmann, J. Starbatty, *Das Euro-Abenteuer geht zu Ende*, op. cit. oraz B. Bandulet, *Die letzten Jahre des EUROS, Ein Bericht über das Geld, das die Deutschen nicht wollen*, 2. Auflage, Rottenberg 2011.

<sup>42</sup> Zob. ARD, *Verfaassungsgericht weiss Klage gegen Euro-Rettung ab*, z 7 września 2011, [www.tageschau.de](http://www.tageschau.de).

<sup>43</sup> Por. *Merkel verliert Rueckhalt im Volk*, „Financial Times Deutschland” z 2 listopada 2011 r.