



EKSPERTYZY INSTYTUTU ZACHODNIEGO

4/2026

27.05.2026

Między presją krajową a zewnętrzną. Perspektywy dla polityki zagranicznej Niemiec

*prof. dr hab. Jadwiga Kiwerska,
prof. dr hab. Krzysztof Malinowski,
dr Tomasz Morozowski (red.), Viktor Savinok,
dr Rafał Szymanowski, Patrycja Tepper*



TEZY I WNIOSKI

- Pozytywne stanowisko Niemiec w kwestii zwiększenia roli Europy w zakresie bezpieczeństwa jest wypadkową zmian w systemie międzynarodowym i ich nowej dynamiki w związku z nowym programem amerykańskiej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa.
- Stanowisko rządu Merza w perspektywie krótkoterminowej determinuje coraz bardziej skala słabnięcia więzi transatlantyckiej. Wprost proporcjonalnie do dystansowania się administracji Trumpa od Europy powinna zwiększać się gotowość do przejmowania przez Niemcy bardziej inicjatywnej i sprawczej roli w kształtowaniu europejskiej polityki bezpieczeństwa. Jednak nadanie Europie, czy w węższym sensie UE, instytucjonalnej sprawczości będzie zależać od podobnej oceny ryzyka załamania transatlantyckiego przez innych partnerów.
- W przypadku Niemiec pewnego rodzaju mechanizmem asekuracyjnym jest trwałe historyczne przywiązanie do więzi transatlantyckiej, które powinno ograniczać radykalizm ewentualnej reorientacji stanowiska rządu Merza. Scenariusze możliwej ewolucji tego stanowiska eksponują raczej prymat adaptacji niż bezalternatywność dla koncepcji autonomii Europy; tendencja ta widoczna jest nawet w najbardziej radykalnym scenariuszu kształtowania rdzenia obrony Europy.
- Głównym czynnikiem wpływającym na atlantycką politykę Niemiec stała się ugruntowana już w niemieckim środowisku politycznym konstatacja, że USA zmieniły wektory i charakter swojej strategii zewnętrznej, odsuwając stosunki z sojusznikami europejskimi poza orbitę priorytetową i nie traktując swoich zobowiązań w kwestii bezpieczeństwa Europy jako wiążących.
- Nieprzewidywalność działań Trumpa i jego konfrontacyjne podejście do Europy, ograniczenie wsparcia dla Ukrainy, zapowiedź restrykcyjnej polityki celnej, szczególnie groźnej dla gospodarki niemieckiej, zmuszają rząd Merza do urealniania swojej oceny administracji Trumpa, ale nie do odejścia od proatlantyckiego kursu.

- Polityka Niemiec wobec Federacji Rosyjskiej w 2025 r. ewoluowała w stronę strategii opartej na logice siły i odstraszenia oraz długoterminowego ograniczania potencjału agresora. Merz, występując jako lider, a nie jedynie moderator koalicji, odgrywa rolę architekta zaostrenia kursu wobec Rosji razem z ministrem spraw zagranicznych Wadephelem. Zabiegi te mają w dużej mierze charakter reaktywny i są współkształtowane przez złożone interakcje czynników zewnętrznych i wewnętrznych, wyznaczających realne możliwości działania rządu Merza.
- Problemem pozostaje presja dotycząca rewizji niemieckiej polityki wobec Rosji i Ukrainy, wywierana na koalicję i szerzej partie centrystyczne przez partie skrajne (AfD i BSW), zyskujące na popularności przed wyborami na poziomie krajów związkowych we wrześniu br. Wzrost sympatii wyborczych wobec AfD i utrzymujące się różnice w postrzeganiu działań związanych z pomocą dla Ukrainy przez mieszkańców zachodnich i wschodnich regionów Niemiec, mogą ograniczać zdolność rządu do podejmowania dalekosiężnych decyzji w polityce wobec Ukrainy.
- Potencjalnym czynnikiem ryzyka pozostają różnice w podejściu do stosunków z Ukrainą oraz Rosją w ramach koalicji, szczególnie w SPD, gdzie nurt „partyjnej lewicy”, choć potępia rosyjską agresję, oczekuje od rządu większego zaangażowania w rozmowy z Kremlem oraz sprzeciwia się przekazaniu Ukrainie broni dalekiego zasięgu.
- Ze względu na ograniczenia budżetowe, ryzyka inflacyjne oraz powolny wzrost PKB, zwiększenie nakładów na pomoc dla Ukrainy będzie wymagało uzgodnień koalicyjnych, szczególnie ze strony SPD, broniącej istniejących standardów opieki społecznej, oraz CSU, ostrzegającej przed dalszym wzrostem zadłużenia. Część działaczy CDU apeluje też o wznowienie relacji gospodarczych z Rosją na tle kryzysu paliwowego.

- Kluczowe wyzwanie dotyczy potrzeby dalszego planowania wysokich nakładów związanych z bieżącą pomocą dla Ukrainy przy ograniczonym zaangażowaniu Niemiec i UE w trwające za pośrednictwem USA rosyjsko-ukraińskie rokowania pokojowe; oraz planowania ewentualnych niemieckich gwarancji bezpieczeństwa/obecności wojskowej na Ukrainie po zawieszeniu broni lub zawarciu porozumienia pokojowego. W tym kontekście utrzymanie wiarygodności partnerstwa strategicznego z Ukrainą oraz formuły „nic ponad głowami Europejczyków” wymaga konkretyzacji niemieckiej oferty gwarancyjnej.
- Europejska polityka Niemiec wchodzi w fazę wyraźnej redefinicji, której centralnym celem staje się odbudowa konkurencyjności gospodarczej RFN oraz dostosowanie Unii Europejskiej do warunków narastającej rywalizacji geopolitycznej. Berlin coraz silniej postrzega UE nie tylko jako projekt integracyjny, lecz także jako narzędzie ochrony interesów gospodarczych i bezpieczeństwa Europy, łącząc postulaty deregulacji, polityki przemysłowej i strategicznej autonomii.
- Na płaszczyźnie UE Niemcy odchodzą od modelu opartego na tandemie francusko-niemieckim na rzecz elastycznych „koalicji chętnych” wokół konkretnych polityk, takich jak wsparcie Ukrainy, konkurencyjność czy bezpieczeństwo europejskie. Współpraca z Włochami ma służyć dywersyfikacji sojuszy w UE i równoważeniu osi Berlin–Paryż, zwłaszcza w polityce gospodarczej i regulacyjnej.
- Skuteczność polityki zagranicznej rządu CDU/CSU-SPD ograniczają przede wszystkim problemy wewnętrzne Niemiec: stagnacja gospodarcza, wolne tempo reform, napięcia wewnątrz koalicji, niskie poparcie społeczne dla rządu oraz presja ugrupowań populistycznych, co osłabia zdolność Berlina do budowy trwałego przywództwa w Europie.
- Wobec zapowiadanego przez Merza przed objęciem urzędu przywrócenia Niemcom zdolności do strategicznego działania w polityce europejskiej każde kolejne niezrealizowane zobowiązanie skutkuje obniżeniem pozycji negocjacyjnej i wiarygodności RFN wśród proeuropejskich wyborców oraz sojuszników europejskich.

SPIS TREŚCI

- 6 Wprowadzenie
 - 8 Bezpieczeństwo europejskie
 - 11 Polityka atlantycka
 - 15 Polityka wobec Rosji
 - 18 Polityka wobec Ukrainy
 - 21 Polityka gospodarcza
 - 26 Polityka wobec Chin
 - 31 Wnioski dla Polski
-

WPROWADZENIE

Kanclerz Friedrich Merz zapowiadał po objęciu urzędu w maju 2025 r. przywrócenie Niemcom roli jednego z głównych aktorów polityki międzynarodowej oraz przejęcie większej odpowiedzialności za funkcjonowanie Unii Europejskiej. Wzmocnienie pozycji RFN w Europie miało stworzyć warunki do poprawy sytuacji gospodarczej i politycznej w kraju. Po roku funkcjonowania rządu CDU/CSU–SPD coraz wyraźniej widoczny jest jednak mechanizm odwrotny – podstawowym czynnikiem ograniczającym skuteczność niemieckiej polityki zagranicznej pozostają problemy wewnętrzne. Dotyczy to przede wszystkim utrzymującej się stagnacji gospodarczej oraz narastającego niezadowolenia społecznego z wolnego tempa reform, spowodowanego m.in. rozbieżnościami programowymi i sporami wewnątrz koalicji.

Konsekwencją są słabe notowania rządu. W sondażach publikowanych bezpośrednio przed i po pierwszej rocznicy jego powołania (6.05.2026), koalicja CDU/CSU–SPD nie miała już większości w Bundestagu, a Alternatywa dla Niemiec (AfD) wysuwała się na pierwsze miejsce. Jednocześnie ponad 80% respondentów negatywnie oceniało działalność Merza jako kanclerza. Rosnąca presja wewnątrzpolityczna ogranicza zdolność Berlina do prowadzenia proaktywnej i długofalowej polityki zagranicznej i kreuje ryzyko osłabienia determinacji rządu federalnego w realizacji ambitnej polityki wspierania Ukrainy i odstraszenia Rosji.

Rząd federalny znajduje się jednocześnie pod silną presją czynników międzynarodowych, które wymuszają dostosowanie niemieckiej polityki zagranicznej, szczególnie w obszarze bezpieczeństwa europejskiego i relacji transatlantyckich. Dynamika przemian w środowisku międzynarodowym generuje konieczność doraźnego reagowania na liczne, występujące równolegle kryzysy, w tym wojny na Ukrainie i Bliskim Wschodzie oraz ich konsekwencje dla łańcuchów dostaw, cen energii czy presji migracyjnej.

Utrzymujące się zagrożenie ze strony Rosji, połączone z ograniczaniem zaangażowania Stanów Zjednoczonych w bezpieczeństwo Europy, pozostawia na pierwszym planie konieczność dalszego wspierania Ukrainy, zwiększania wydatków na obronność oraz rozbudowy europejskich zdolności wojskowych. Jednocześnie utrzymuje się niepewność co do przyszłego kształtu partnerstwa transatlantyckiego oraz podziału obciążeń między USA a państwami europejskimi. W warunkach napiętej sytuacji budżetowej oznacza to dla Berlina konieczność coraz trudniejszego godzenia priorytetów polityki wewnętrznej i zagranicznej. Rząd Merza musi równocześnie zabiegać o zachowanie możliwie bliskich relacji z USA oraz przygotowywać Niemcy i Europę do przejęcia większej odpowiedzialności za własne bezpieczeństwo. Szczególna rola przypada w tym zakresie właśnie RFN – zarówno ze względu na potencjał gospodarczy i znaczenie przemysłu zbrojeniowego, jak i oczekiwania partnerów europejskich. Jest to zarazem obszar wymagający stałego poszukiwania kompromisów ze względu na rozbieżności stanowisk państw członkowskich UE.

W wymiarze gospodarczym Niemcy pozostają pod presją rosnącej konkurencji oraz nasilających się tendencji protekcyjnych ze strony Chin i USA. Odpowiedzią UE są działania służące ochronie rynku wewnętrznego, wzmocnieniu konkurencyjności oraz budowie



autonomii technologicznej i surowcowej. Dla Berlina stanowią one zarazem instrument ochrony własnych interesów gospodarczych, jak i potencjalne źródło napięć w relacjach z Komisją Europejską oraz innymi państwami członkowskimi, dotyczących kierunku i zakresu podejmowanych działań.

Celem ekspertyzy jest przedstawienie perspektyw dla polityki zagranicznej Niemiec w najbliższych latach. Analizie poddano działania koalicji CDU/CSU–SPD w wybranych, kluczowych obszarach aktywności zewnętrznej: bezpieczeństwa europejskiego, relacji transatlantyckich, polityki wobec Rosji i Ukrainy, polityki gospodarczej UE oraz relacji z Chinami. W każdym z tych obszarów wskazano możliwe kierunki rozwoju polityki rządu Merza w reakcji na przewidywaną dynamikę kształtujących ją czynników krajowych i międzynarodowych. W końcowej części sformułowano wynikające z tych procesów wnioski dla Polski.

BEZPIECZEŃSTWO EUROPEJSKIE

W 2026 r. Europa jest zmuszona konfrontować się z presjami strategicznymi, wynikającymi z niewiadomej co do zdolności przetrwania Ukrainy, rosnącej niepewności co do trwałości amerykańskich gwarancji bezpieczeństwa i nieprzewidywalnych skutków kryzysu bliskowschodniego. Widocznej kumulacji zagrożeń towarzyszą coraz silniejsze tendencje do osłabienia politycznej spójności Zachodu.

Dla Europy nieprzewidywalność polityki amerykańskiej stała się chronicznym czynnikiem strategicznym, a nie jedynie wewnętrznym, sojuszniczym problemem. Unaocznili to najpierw konflikt wokół uzurpacji administracji Donalda Trumpa wobec Grenlandii, który podniósł napięcia transatlantyckie na nowy poziom, pokazując, że nie dotyczą one już wyłącznie wydatków obronnych, ale mogą dotyczyć także kwestii suwerenności, integralności terytorialnej i podstawowych zasad relacji sojuszniczych. Z kolei skutki interwencji USA przeciwko Iranowi, pogłębiając kryzys zaufania, nie odnosiły się wyłącznie do wymiaru militarnego, lecz przede wszystkim energetycznego. W efekcie bezpieczeństwo Europy przestało być determinowane wyłącznie przez egzystencjalne zagrożenie na wschodniej flance. Wielowektorowość zagrożeń obejmująca równocześnie Rosję, Bliski Wschód i energię przy osłabieniu trwałości więzi transatlantyckiej oznacza w praktyce, że Europa musi coraz poważniej brać pod uwagę scenariusz częściowej dezaktualizacji dotychczasowego modelu bezpieczeństwa, zasadzającego się na prymacie amerykańskiej obecności wojskowej na kontynencie i zobowiązań sojuszniczych w ramach NATO.

Niemcy wobec wyzwań strategicznych dla Europy. Cztery założenia odnoszące się do istoty niemieckiej polityki bezpieczeństwa pozwalają zrozumieć stanowisko rządu Merza wobec budowania europejskiej polityki bezpieczeństwa.

1. Podejście rządu Merza nie jest oparte na dualizmie polegającym na zwiększaniu europejskiej aktywności przy zachowaniu orientacji transatlantyckiej, lecz daje prymat zaangażowaniu w ramach NATO przy zachowaniu jak największej obecności militarnej USA. Rząd Merza w 2026 r. widział Niemcy jako państwo wyraźnie odgrywające bardziej aktywną rolę w polityce bezpieczeństwa Europy. Ewidentne było zaangażowanie na rzecz wspierania wspólnych zakupów, realizacji military mobility, rozbudowy europejskiej bazy przemysłowej oraz rozwoju projektów takich jak ESSI i ELSA. Jednocześnie strona niemiecka deklarowała bliskie stosunki transatlantyckie i mimo nawet punktowej krytyki pod adresem USA, jak w sprawie braku strategii wobec Iranu, była ostrożna wobec wszystkiego, co mogłoby wyglądać na demonstracyjne odchodzenie od porządku atlantyckiego.
2. Rząd Merza nie jest ukierunkowany na realizację idei autonomii strategicznej, lecz na tworzenie zdolności państw europejskich do realnego, bardziej samodzielnego działania. Nie było to, ani raczej nie jest rezultatem wewnętrznej refleksji strategicznej i intencji budowania przywództwa Niemiec w Europie, lecz funkcją rosnącej



świadomości pogłębiających się zagrożeń w coraz mniej przewidywalnym otoczeniu międzynarodowym. Na poziomie UE Niemcy działały jako aktor współinicjujący i współzaangażowany w kształtowanie wspólnej polityki. Rząd Merza wspierał projekty Komisji Europejskiej, jak Readiness 2030 i SAFE, rozwój przemysłu obronnego i był zaangażowany w projekt military mobility, ponieważ odpowiada to niemieckiemu rozumieniu bezpieczeństwa jako połączenia zdolności wojskowych, przemysłu, infrastruktury i odporności państwa, a zarazem służy realizacji sojuszniczych zobowiązań.

3. Rząd Merza dąży do łączenia projektów UE z własnym podejściem jako głównego organizatora współpracy. Aktywność Niemiec na forum unijnym miała cztery główne kierunki: wspólne zakupy i instrumenty finansowania, które miały zwiększać skalę europejskich zamówień; koordynacja przemysłowa, rozumiana jako standaryzacja, interoperacyjność i przewidywalność produkcji; military mobility jako jeden z filarów bezpieczeństwa kontynentu i zarazem obszar wzmacniający centralną rolę RFN; rozwój projektów zdolnościowych o większym znaczeniu politycznym, takich jak ESSI i ELSA.
4. Podejście rządu Merza realizuje podwójną logikę, tj. z jednej strony stanowi ono wyraz europeizowania polityki bezpieczeństwa, a z drugiej strony wyraz działań na rzecz zachowania własnej centralnej roli w procesie. Zaangażowanie Niemiec jest przy tym stymulowane dwojakimi uwarunkowaniami: po pierwsze, kalkulacją kosztów alternatywnych - obawą przed rozproszeniem niemieckiego wpływu na proces na poziomie UE i przed marginalizacją niemieckiego przemysłu; po drugie, traktowaniem nowych inicjatyw obronnych UE jako przede wszystkim obszaru kształtowania przyszłej hierarchii wpływów w Europie.

PERSPEKTYWY

- Umacnianie europejskiego wymiaru w polityce bezpieczeństwa rządu Merza w decydującej mierze będzie zależać od pogłębiania się dwóch wzajemnie powiązanych procesów. Pierwszy to **skala erozji więzi transatlantyckiej**. Drugi to stopień **dojrzewania w Europie przekonania, że potrzebne są bardziej intensywne i bardziej selektywne formy wspólnego działania**, w zróżnicowanych formatach – koalicji chętnych, ale także w formule awangardy.
- Można oczekiwać, że **ostrożna europeizacja w ramach NATO będzie postępować**, podobnie jak będą utrzymywać się napięcia transatlantyckie, ale nie powinno dojść do definitywnego załamania dotychczasowego ładu sojuszniczego. USA pozostają mniej przewidywalne, częściowo ograniczając zainteresowanie Ukrainą i redukując swoją obecność militarną w Europie (choć nieznacznie), ale nie odchodzą od NATO jako głównej ramy bezpieczeństwa Zachodu. Równolegle **w UE rośnie poczucie zagrożenia, lecz trudno liczyć na pojawienie się wystarczająco szerokiego poparcia dla pogłębionych formatów awangardowych**.

- Rząd Merza będzie wzmocniać dotychczasowy kurs, wspierając wspólne zakupy, rozwój produkcji, military mobility i wzmocnianie europejskich zdolności, a także flanki wschodniej, nadal czyniąc to pod parasolem NATO. **Z punktu widzenia Niemiec Europa ma być silniejsza, ale nie zorganizowana obok lub w opozycji wobec dotychczasowego porządku atlantyckiego.** Niemcy preferując adaptację, nie będą redefiniować dotychczasowego modelu bezpieczeństwa.
- W praktyce oznacza to **rozwijanie SAFE, koordynacji przemysłowej i military mobility bez otwierania sporu o głębszą przebudowę instytucjonalną.** Programy ESSI i ELSA służące do rozwijania kluczowych zdolności mogą pełnić coraz bardziej funkcję **wzmocnienia europejskiego filaru bezpieczeństwa przy zachowaniu NATO jako głównej ramy strategicznej.** Niemcy pozostają głównym organizatorem tych projektów, a większość niemieckiej klasy politycznej zdaje sobie sprawę z ich kluczowego znaczenia dla tworzenia europejskiej polityki bezpieczeństwa, a zarazem wzmocnienia sojuszu transatlantyckiego w nowej formule.
- Można oczekiwać, że **rosnące zaangażowanie rządu Merza w europejskie projekty przybliży Niemcy do osiągnięcia jeszcze bardziej wpływowej, współprzewodzącej pozycji w Europie.** Przy dalszym pogłębianiu się niepewności transatlantyckich na skutek eskalacji konfliktu wokół Iranu, a także odnośnie do dostaw nośników energii, jak i w obliczu redukcji wojsk amerykańskich, po stronie stolic europejskich może dojrzewać przekonanie o potrzebie zwiększenia koordynacji europejskiej współpracy. Mogłoby to sprzyjać akceptowaniu roli Niemiec w kształtowaniu formatu awangardowego, a tym samym w organizowaniu współpracy zwłaszcza w zakresie finansowania, logistyki, planowania, standaryzacji i koordynacji przemysłowej.
- Rząd Merza może wykorzystać zbudowane już przyczółki, tj. wspólne zakupy, przemysł, military mobility, ESSI, ELSA i sieć bilateralnych relacji z Francją, Polską, Wielką Brytanią, Holandią i Szwecją. Awangarda mogłaby sprzyjać zwiększaniu jej sprawczości w warunkach niewystarczającego konsensu wszystkich 27 państw. Dla Niemiec taki model byłby korzystny, ponieważ pozwala on połączyć integrację z zachowaniem hierarchii wpływów.
- Należy liczyć się z **ostrożnym, lecz realnym pogłębianiem strategicznego zbliżenia Niemiec z Francją i szerzej z europejskimi partnerami posiadającymi istotne zdolności wojskowe.** Dotyczy to zwłaszcza dialogu o odstraszaniu, roli francuskiego komponentu jądrowego jako elementu europejskiego bezpieczeństwa, a także współpracy z Wielką Brytanią w dziedzinie bezpieczeństwa poza ścisłymi ramami UE. Nie oznacza to szybkiego wyłonienia się autonomicznego europejskiego systemu odstraszania ani rozwiązania wszystkich sporów przemysłowych, czego najlepszym przykładem pozostaje FCAS. Bardziej prawdopodobna jest stopniowa europeizacja debaty strategicznej: Francja będzie wносить komponent odstraszania, Niemcy zapewniać skalę finansową i organizacyjną, a Wielka Brytania i państwa wschodniej oraz północnej flanki będą wzmocniać wymiar operacyjny i odstraszanie konwencjonalne.



- **O rzeczywistej pozycji Niemiec w europejskiej polityce bezpieczeństwa zadecyduje nie tylko skala środków, lecz także zdolność ich wykorzystania.** Obecnie rząd Merza dąży do usprawnienia procesu podnoszenia efektywności polityki obronnej – od powodzenia tych działań będzie zależeć to, czy Niemcy będą w stanie sprostać roli skutecznego organizatora europejskiej polityki bezpieczeństwa i zwiększenia odstraszenia Rosji w ramach nowego transatlantyckiego burden sharing. Z perspektywy najbliższych lat właśnie ten wymiar wykonawczy będzie kluczowym testem dla polityki rządu Merza.
- Prawdopodobnie najbardziej realistyczną perspektywą rozwoju niemieckiej polityki bezpieczeństwa nie będzie zatem ani zdystansowanie się od porządku atlantyckiego, ani powrót do wcześniejszej pasywności. Dość prawdopodobne byłoby stopniowe umacnianie się wymiaru europejskiego. Budowanie europejskich zdolności, pogłębianie współpracy z wybranymi partnerami przy zachowaniu centralnej roli w procesie w połączeniu z utrzymaniem więzi transatlantyckiej i obecności wojskowej USA w Europie – to główne wyznaczniki polityki rządu Merza w najbliższym czasie.

POLITYKA ATLANTYCKA

W pierwszym roku funkcjonowania priorytetem rządu CDU/CSU-SPD, zapisanym w umowie koalicyjnej, było utrzymanie więzi z USA jako kierunku „o kluczowym znaczeniu” i niedopuszczenie do rozpadu sojuszu transatlantyckiego nawet „w nowych warunkach”, czyli np. przy uwzględnieniu możliwości jego osłabienia przez Trumpa. Kanclerz Merz uchodził za orędownika orientacji atlantyckiej i zwolennika trwania w bliskich relacjach z administracją amerykańską. Decydowały o tym nie tylko chadecka proweniencja Merza i jego wcześniejsze zaangażowanie w różne inicjatywy transatlantyckie, ale także pragmatyzm polityczny Merza: świadomość znaczenia dla rangi Niemiec relacji z USA i wagi układu transatlantyckiego, zwłaszcza w sferze bezpieczeństwa i wymiarze gospodarczym

Fundamentem niemieckiej polityki bezpieczeństwa i obrony pozostaje bliski sojusz z USA. Niemcy, podobnie jak Europa, nie obronią się bez wsparcia amerykańskiego, działającego odstrasząco silniej niż cokolwiek innego. Zwłaszcza w zakresie odstraszenia nuklearnego rola USA jest tu pierwszorzędną, a potencjał Francji czy Wielkiej Brytanii ma znaczenie głównie wspierające. NATO, sojusz transatlantycki i zaangażowany w nim wojskowy potencjał i zdolności Stanów Zjednoczonych pozostaną czynnikiem strategii niemieckiej w zakresie bezpieczeństwa o fundamentalnym znaczeniu.

Głównym czynnikiem wpływającym na atlantycką politykę Niemiec stała się ugruntowana już w niemieckim środowisku politycznym konstatacja, że USA zmieniły wektory i charakter swojej

strategii zewnętrznej, odsuwając stosunki z sojusznikami europejskimi poza orbitę priorytetową i nie traktując swoich zobowiązań w kwestii bezpieczeństwa Europy jako wiążących.

Ocena kondycji partnerstwa transatlantyckiego. Po zwycięstwie wyborczym w lutym 2025 r. kanclerz Merz deklarował, że „absolutnym priorytetem będzie jak najszybsze wzmocnienie Europy, abyśmy krok po kroku mogli naprawdę osiągnąć niepodległość od USA”. Koalicja CDU/CSU–SPD, spodziewając się ograniczenia lub nawet wycofania zaangażowania USA w obronę Europy, była zdeterminowana zwiększyć wysiłki na rzecz wzmocnienia europejskiego potencjału militarnego. Stąd inicjatywa chadecji, wsparta przez pozostałe partie niemieckiego mainstreamu, skutkująca zmianą w konstytucji pozwalającą, aby wydatki na obronność nie podlegały ograniczeniom budżetowym. W zamyśle ma to uczynić z Bundeswehry czołowy europejski komponent potencjału NATO. Zarówno wzrost nakładów na obronę – deklaracja przeznaczenia 5% PKB, jak i realizacja zobowiązań wobec wschodniej flanki NATO miały też być sygnałem dla administracji Trumpa, że Niemcy są gotowe do wzięcia większej odpowiedzialności za bezpieczeństwo własne i sojuszników, czyli na miarę swego potencjału uczestniczyć w burden sharing.

Zaostrzenie narracji. Amerykańska operacja w Wenezueli, aspiracje Trumpa przejęcia Grenlandii, ale przede wszystkim wojna amerykańsko–izraelska w Iranie niewątpliwie utrudniały władzom niemieckim realizację taktyki balansowania: z jednej strony – zabiegania o dobre relacje z Waszyngtonem, a z drugiej – uwzględniania zmieniających się priorytetów i kierunków polityki amerykańskiej oraz reagowania na konsekwencje tego procesu, czyli m.in. wykazywania asertywności, ale też wzmacniania niemieckiego/europejskiego potencjału zbrojeniowego i zdolności militarnych. Przyjęta przez Merza od początku kadencji strategia mająca na celu zbudowanie bliskich relacji z amerykańskim prezydentem, mogących pozytywnie wpłynąć na układ transatlantycki oraz umożliwić korzystne dla Europy ustalenia w sprawach bezpieczeństwa, ceł, sankcji wobec Rosji czy pomocy dla Ukrainy, okazała się nieskuteczna.

Kanclerz Niemiec jest zmuszony coraz częściej do doraźnego zaostrzenia tonu i krytyki działań Waszyngtonu, a także demonstrowania asertywności wobec jego niektórych żądań. Przykładem było zaostrzenie narracji w reakcji na wojnę USA i Izraela przeciwko Iranowi: odrzucenie przez Berlin próśb Trumpa o zaangażowanie militarne sojuszników w zabezpieczanie cieśniny Ormuz oraz krytyka wobec braku planu szybkiego i skutecznego zakończenia wojny. Kanclerz deklarował, że Niemcy „nie są stroną w tej wojnie i nie zamierzają nią być”. Potwierdził to minister obrony Boris Pistorius (SPD), mówiąc, że „to nie nasza wojna” i apelując o rozwiązania dyplomatyczne i jej szybkie zakończenie.

Istotnym czynnikiem powodującym zaostrzenie retoryki niemieckich polityków jest narastająca w Niemczech niechęć do USA. Według sondaży ze stycznia 2026 r. jedynie 12% ankietowanych pozytywnie wypowiadało się o Trumpie, a 15% – uważało USA za godnego zaufania partnera; gorszą wiarygodność – 9% – miała tylko Rosja. Większość Niemców opowiedziała się też

przeciwko wojnie USA z Iranem. Kolejnym ważnym czynnikiem jest także rosnące przekonanie, że wojna uderza w interesy Niemiec (rosnące ceny energii, możliwy wzrost liczby uchodźców).

Odchodząc od powściągliwości w ocenie USA, kanclerz nie rezygnuje z obrony sojuszu transatlantyckiego i pozostaje na stanowisku, że bezpieczeństwo Europy zależy od potęgi militarnej USA i nie należy skreślać partnerstwa transatlantyckiego. Równocześnie zachowuje rolę orędownika Europy, którą określa jako alternatywę dla imperializmu i autokracji, akcentując też wielokrotnie konieczność budowy silnego i w większym stopniu samodzielnego europejskiego filara NATO, w czym wtórował mu minister Pistorius.

Presja polityczna i rozbieżności w koalicji. Rząd federalny musi uwzględniać narastającą presję polityczną wynikającą zarówno z krytyki działań Trumpa formułowanej przez partie opozycyjne (AfD, Die Linke), jak i z rozbieżności w ramach samej koalicji. Balansowanie między dbałością o dobre relacje z Trumpem a koniecznością krytycznej oceny jego polityki stało się elementem osłabiającym spójność stanowiska koalicji CDU/CSU-SPD. Pokazały to przykłady różnic w ocenie interwencji USA w Wenezueli oraz gróźb Trumpa niewykluczających siłowego przejścia Grenlandii. Wypowiedzi Merza czy ministra spraw zagranicznych Johanna Wadephula (CDU) były wyważone, bez oceny prawnej, nastawione na tonowanie nastrojów. Od jawnej krytyki nie powstrzymywał się natomiast wicekanclerz i minister finansów Lars Klingbeil z koalicyjnej SPD, tradycyjnie ostry w swoich opiniach o działaniach administracji Trumpa. Nawet gdy prezydent USA zapowiedział podniesienie taryf celnych wobec państw sprzeciwiających się jego planom zajęcia Grenlandii, w tym Niemcom, i gdy następnie rozważano w UE możliwość zastosowania w odwecie tzw. bazooki handlowej, co mocno popierał prezydent Francji Emmanuel Macron, to Merz mówił o „działaniu rozważnym”, aby nie szkodzić niemieckiej gospodarce nastawionej na eksport, zwłaszcza przy niemal zerowym wzroście PKB. Jednak w tym przypadku doszło do rozejścia się stanowisk w koalicji, bo Klingbeil był w swojej opinii zgodny z podejściem Francji, mówiąc o „jednolitej, zdecydowanej odpowiedzi” i podkreślając, że nie można pozwolić Trumpowi na szantaż.

PERSPEKTYWY

- Największym wyzwaniem dla stosunków Niemiec z USA oraz dla układu transatlantyckiego pozostają nieobliczalność i nieprzewidywalność działań Trumpa. Zmiany w polityce USA, w tym konfrontacyjne podejście do Europy, ograniczenie wsparcia dla Ukrainy, zapowiedź restrykcyjnej polityki celnej, szczególnie groźnej dla gospodarki niemieckiej, **zmuszają władze RFN do urealniania oceny administracji Trumpa, ale nie do odejścia od proatlantyckiego kursu.**
- **Rząd Niemiec będzie próbował dalej utrzymać proatlantycki kurs polityki, jakkolwiek uwzględniający nowy wymiar sojuszu transatlantyckiego,** w którym wiarygodność USA jest wątpliwa, a ich zaangażowanie może być bardzo ograniczone. Sam Merz nie rezygnuje z akcentowania wagi relacji transatlantyckich i łagodzenia napięć, nawet starając się o wyjątkowość wzajemnych relacji i możliwość wpływania na Trumpa. Taka

długofalowa taktyka Berlina będzie odróżniać go od działań Paryża, skierowanych na polityczną konfrontację z USA.

- ◎ Mimo ogłoszonej już przez Pentagon decyzji o wycofaniu części amerykańskich żołnierzy z Niemiec oraz rezygnacji z rozmieszczenia w Niemczech amerykańskich pocisków manewrujących o zasięgu obejmującym Rosję to w strategicznych rozważaniach rządu Niemiec **kwestia zachowania wojskowej obecności USA w Niemczech będzie traktowana priorytetowo**. A nawet wyjątkową wagę zyska pytanie, czy USA pozostaną w NATO. Wprawdzie istnieje w Niemczech przekonanie, że ustawowe zabezpieczenia utrudniają wyjście USA z NATO (potrzebna jest zgoda Kongresu), to jednak coraz częściej trafnie konstatuje się fakt, że nie gwarantują one utrzymania zaangażowania USA w obronę Europy, nawet w ramach obligatoryjnego art. 5 traktatu północnoatlantyckiego, a także nie zapobiegną dokonywanej przez Trumpa implozji NATO i całego układu transatlantyckiego.
- ◎ Wyraźnie zdefiniowanym czynnikiem w relacjach Niemiec z USA – przynajmniej w najbliższym czasie – będzie więc **wywołane decyzją Pentagonu zagrożenie dla bezpieczeństwa Niemiec oraz kondycji sojuszu transatlantyckiego, zwłaszcza w zakresie odstraszenia**. Z jednej strony zmusi to Niemcy/Europę do jeszcze większego wysiłku na rzecz zwiększenia swego potencjału i zdolności. A z drugiej, potwierdzając drugorzędność stosunków USA z sojusznikami europejskimi, w tym z Niemcami, spowoduje **głębsze przedefiniowanie przez Niemcy ich relacji z państwami UE, z korzyścią dla ich bliższych sąsiadów**.
- ◎ Elementem uwzględniania nowego charakteru partnerstwa transatlantyckiego, zdominowanego teraz napięciami, a równocześnie próbą zasygnalizowania swojej silniejszej pozycji na arenie europejskiej będzie dalsze wspieranie obronności Europy i inwestowanie Niemiec w jej potencjał zbrojeniowy. Stanie się to emblematycznym przykładem ugruntowanego już poczucia odpowiedzialności Niemiec za swoje i sojuszników bezpieczeństwo. **Silniejszy filar europejski NATO – w opinii niemieckiej – to argument w dyskusji z administracją Trumpa**, kwestionującą przydatność i odpowiedzialność europejskich sojuszników, ale też większą skuteczność NATO, zwłaszcza w zakresie odstraszenia i w sytuacji niemal przesądzonego ograniczenia zaangażowania USA.
- ◎ Rząd Merza będzie zmuszony brać pod uwagę **narastającą w społeczeństwie niemieckim niechęć do administracji Trumpa i coraz silniejsze wątpliwości co do znaczenia USA jako wiarygodnego sojusznika Niemiec**. „Efektem Trumpa” jest bowiem radykalna zmiana oceny USA przez Niemców – jedynie 26% pytanym uważa USA za najważniejszego partnera Niemiec, a 35% – sądzi, że może polegać na amerykańskim parasole nuklearnym; z kolei 38% postrzega Amerykę Trumpa jako zagrożenie dla gospodarczych interesów Niemiec. Z pewnością też nie ustanie krytyka działań Trumpa ze strony polityków koalicyjnej SPD (a także pozostałej, lewicowej opozycji), tradycyjnie demonstrującej powściągliwość wobec USA; nawet AfD zmienia postawę.



- Berlin będzie musiał uwzględniać w swoich kalkulacjach także uwarunkowania ekonomiczne. Z jednej strony skłaniają one do utrzymania niekonfrontacyjnych relacji z USA, bo rynek amerykański nadal będzie bardzo ważny dla niemieckiego eksportu, ponadto istnieją silne powiązania z USA, wręcz uzależnienie od nich w sferze technologii, usług finansowych czy korzystania z satelitów. Ale z drugiej strony, gdy np. wojna w Iranie, poprzez wzrost cen energii, pogłębia już i tak poważne problemy gospodarcze Niemiec, a restrykcyjna polityka celna Trumpa uderza w niemiecki eksport, te same uwarunkowania ekonomiczne stanowiąc będą czynnikiem zaostżenia przynajmniej tonu narracji Niemiec wobec USA.

POLITYKA WOBEC ROSJI

Polityka Niemiec wobec Federacji Rosyjskiej w 2025 r. ewoluowała w stronę strategii opartej na logice siły i odstraszenia oraz długoterminowego ograniczania potencjału agresora. Merz, występując jako lider, a nie jedynie moderator koalicji, pełnił rolę architekta zaostżenia kursu wobec Rosji razem z ministrem spraw zagranicznych Wadephulem. Oznacza to zasadniczą zmianę dynamiki znanej z czasu poprzedniego rządu, w którym widoczne było napięcie między bardziej konfrontacyjną linią Annaleny Baerbock a ostrożniejszym podejściem kanclerza Olafa Scholza. W tym kontekście *Russlandpolitik* Niemiec stała się bardziej spójna i czytelna dla sojuszników. Jednocześnie brakuje strategicznego dokumentu, który stabilizowałby kierunek polityki Niemiec wobec Rosji i stanowiłby przedmiot ponadpartyjnego konsensusu. Tym samym działania mają w dużej mierze charakter reaktywny i są współkształtowane przez złożone interakcje czynników zewnętrznych i wewnętrznych, wyznaczających realne możliwości działania rządu Merza.

Otoczenie międzynarodowe. Kluczowym elementem, który wpływa na politykę Niemiec wobec Rosji jest możliwość zmiany charakteru wojny na Ukrainie, zwłaszcza jej potencjalnego zamrożenia lub ograniczenia intensywności działań zbrojnych. Na zdolność Niemiec do utrzymania spójnej polityki wobec Rosji istotny wpływ mają też wydarzenia polityczne w innych kluczowych państwach europejskich, przede wszystkim we Francji i w Polsce (wybory w 2027 r.). Dodatkowym czynnikiem komplikującym sytuację pozostaje niepewność związana z polityką Stanów Zjednoczonych wobec projektów takich jak Nord Stream. Dotychczasowa linia Waszyngtonu opiera się na sprzeciwie wobec przywrócenia dostaw rosyjskiego gazu, czemu towarzyszy promowanie eksportu LNG do Europy. Jednocześnie pojawiają się scenariusze zakładające potencjalne zaangażowanie podmiotów amerykańskich w przejęcie lub kontrolę nad infrastrukturą przesyłową w ramach szerszego porozumienia z Rosją po zakończeniu wojny w Ukrainie.

Ograniczenia wewnętrznej cyklu polityczny. Kluczowe znaczenie ma kalendarz polityczny. Lata 2026–2029 to okres intensywnego cyklu wyborczego w Niemczech, obejmującego wybory do parlamentów krajów związkowych, wybory prezydenckie oraz kampanie przed wyborami federalnymi i do Parlamentu Europejskiego. Każde z tych głosowań zwiększa presję na koalicję, z której pracy nie jest zadowolonych 83% Niemców (dane z kwietnia 2026 r.). Niskie poparcie dla rządu idzie w parze ze wzrostem popularności prorosyjskiej AfD, której postulaty stoją w sprzeczności z obraną przez Merza polityką.

AfD konsekwentnie postuluje powrót do projektów takich jak Nord Stream, argumentując to potrzebą stabilizacji cen energii. Narracja ta regularnie powraca przy każdym wzroście cen paliw. Lokalny oddział partii w Saksonii-Anhalt programowo idzie dalej, opowiadając się m.in. za wznowieniem wymiany szkolnej z Rosją oraz zwiększeniem roli języka rosyjskiego w systemie edukacji.

Stosunek partii do Rosji nie jest sam w sobie głównym czynnikiem decydującym o zachowaniach wyborczych. Pozostaje jednak elementem szerszego sprzeciwu wobec establishmentu, wzmacnianego przez migrację i konflikty globalne. Napływ migrantów z regionów objętych kryzysami, w tym z Ukrainy, Bliskiego Wschodu i Afryki, zwiększa napięcia społeczne i poparcie dla AfD. Rosnąca popularność partii przyczynia się do umacniania bardziej izolacjonistycznych narracji w debacie publicznej, a współpraca z Rosją bywa postrzegana jako sposób na rozwiązanie problemu wysokich cen energii.

Czynnikiem komplikującym dodatkowo sytuację są zmiany w układzie sił partyjnych. Przeobrażenia w kierownictwie zapowiada FDP, gdzie Wolfgang Kubicki może odegrać istotną rolę w próbie przywrócenia partii do Bundestagu i zaburzyć projektowane dziś większości. Jego wypowiedzi wskazują na ewolucję od podejścia dopuszczającego współpracę gospodarczą z Rosją do bardziej krytycznej postawy po 2022 r., przy jednoczesnym utrzymaniu charakterystycznej dla części FDP skłonności do selektywnego pragmatyzmu i dystansu wobec jednoznacznie restrykcyjnej polityki wobec Moskwy.

Równolegle rosną notowania *Die Linke*, która ma szansę na dalsze wzmocnienie pozycji na poziomie federalnym, szczególnie w kontekście ewentualnych sukcesów wyborczych we wschodnich landach, ale także w Berlinie (wybory do Izby Deputowanych we wrześniu 2026 r.) Oznacza to wzrost znaczenia ugrupowania prezentującego bardziej sceptyczne stanowisko wobec sankcji, polityki konfrontacyjnej z Rosją z wyraźnym podkreśleniem sprzeciwu wobec militaryzacji polityki zagranicznej.

Wewnętrzną barierę dla realizacji ambitnej polityki odstraszenia wobec Rosji stanowi rosnące poparcie młodych Niemców dla ugrupowań skrajnych: AfD oraz *Die Linke*. Szczególnie skrajna prawica zyskuje popularność wśród młodszych mężczyzn, którzy socjalizują się w warunkach nasilającego się sceptycyzmu wobec wsparcia dla Ukrainy oraz udziału w „obcych wojnach”. Może to istotnie ograniczać ich gotowość do zaangażowania się w proces odbudowy Bundeswehry.



PERSPEKTYWY

- **Scenariusz zamrożenia lub ograniczenia intensywności działań zbrojnych na Ukrainie stanowiłoby istotne zagrożenie dla utrzymania twardego kursu Niemiec wobec Rosji.** Spadek poczucia zagrożenia sprzyjałby stopniowej erozji poparcia społecznego dla polityki sankcji oraz wysokich wydatków na zbrojenia, wzmacniając jednocześnie głosy opowiadające się za większym pragmatyzmem i powrotem do selektywnej współpracy z Rosją (szczególnie w obszarze energetyki), płynące także ze środowisk biznesowych. Strategia rozbudowy sił zbrojnych mogłaby napotkać opór społeczny i polityczny, zwłaszcza w obliczu rosnących wydatków oraz konkurencji z innymi pilnymi potrzebami rozwojowymi państwa.
- **Wybory we Francji i w Polsce zaplanowane na 2027 r. mogą doprowadzić do zmiany układu sił, która przełoży się na funkcjonowanie dotychczasowych formatów współpracy, w tym Trójkąta Weimarskiego.** Ewentualna wygrana ugrupowań skrajnych w obu krajach mogłaby sprzyjać większej fragmentacji stanowisk wobec Rosji. Francja może silniej akcentować potrzebę rozwiązań negocjacyjnych z Moskwą. Polska natomiast, w zależności od konfiguracji rządowej, może albo utrzymać dotychczasowy kurs twardego odstraszenia, albo przesunąć się w stronę podejścia, które kładzie większy nacisk na interes narodowy.
- Jednocześnie niewykluczone jest, że rosnąca fragmentacja polityczna w Europie spowoduje **ograniczenie zdolności Niemiec do działania w ramach dotychczasowych formatów współpracy.** W takiej sytuacji Berlin może częściej sięgać do działań bilateralnych, ograniczając zakres konsultacji i starając się samodzielnie kształtować kierunki polityki europejskiej.
- Zmiany te nie muszą jednak automatycznie oznaczać osłabienia niemieckiej polityki wobec Rosji, zwłaszcza że nowe rządy mogą przyjmować bardziej konfrontacyjne podejście do Niemiec. Możliwy jest również scenariusz, w którym **Berlin w obliczu rosnącej niejednorodności stanowisk w UE podejmie próbę wzmocnienia własnej pozycji i utrzyma twarde kurs wobec Rosji** jako narzędzia legitymizującego niemieckie przywództwo.
- Czynnikiem niepewności pozostaje polityka Stanów Zjednoczonych. **Ewentualne zmiany w podejściu Waszyngtonu**, w tym scenariusze dopuszczające zaangażowanie amerykańskich podmiotów w infrastrukturę Nord Stream w ramach szerszego porozumienia z Rosją, **mogłyby ograniczyć autonomię Niemiec w kształtowaniu własnej polityki wobec Moskwy.**
- Na poziomie krajowym ograniczeniem będą **cykl wyborczy oraz rosnące znaczenie AfD, które mogą stopniowo zawęzić pole manewru rządu i sprzyjać narastaniu wewnętrznych napięć wśród partii rządzących**, zwłaszcza w kontekście ewentualnych porażek wyborczych w krajach związkowych. Zdobycie władzy przez AfD w Saksonii-Anhalt (wybory we wrześniu 2026 r.) miałyby nie tylko wymiar regionalny, ale także silny efekt ogólnokrajowy, przyciągając uwagę opinii publicznej i mediów. Sukces wyborczy

mógłby jeszcze mocniej eksponować partię i wzmocnić jej narracje prorosyjskie w debacie publicznej oraz zwiększać widoczność polityków prezentujących stanowiska przychylnie Moskwie. Oznacza to możliwość kryzysu koalicji, a nawet wcześniejszych wyborów oraz zwiększonej niestabilności politycznej, co może utrudniać prowadzenie spójnej i długofalowej polityki wobec Rosji.

POLITYKA WOBEC UKRAINY

Pierwszy rok koalicji CDU/CSU-SPD wskazuje na dwukierunkową logikę niemieckiej polityki wobec Ukrainy. Z jednej strony Niemcy budują zinstytucjonalizowane ramy dwustronnej współpracy z Ukrainą w różnych dziedzinach, jak i swój wizerunek jako największego i najważniejszego partnera Ukrainy w Europie, lecz jednocześnie z drugiej strony próbują zarządzać ambicjami Kijowa wobec pomocy militarnej i przystąpienia do Unii Europejskiej.

W Niemczech ustabilizowała się wizja Federacji Rosyjskiej jako strategicznego zagrożenia dla bezpieczeństwa, a z potrzeby przeciwdziałania zagrożeniu rosyjskiemu, obok konieczności zapewnienia poszanowania prawa międzynarodowego, wynika konieczność wspierania obronnego wysiłku Ukrainy. Ugruntowaniu uległ zasadniczy konsensus niemieckich partii centrystycznych dotyczący zasadności pomocy dla Ukrainy oraz jej związania z Zachodem poprzez zapewnienie przystąpienia do UE. Kontynuowana jest też instytucjonalizacja współpracy niemiecko-ukraińskiej, której kluczowymi elementami są: porozumienie o współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa z lutego 2024 r. i niemiecko-ukraińskie partnerstwo strategiczne z kwietnia 2026 r.

W latach 2026–2027 można oczekiwać kontynuacji kursu rządu Merza wobec Ukrainy, która jest jednak ograniczona przez istotne czynniki presji zarówno na poziomie międzynarodowym, jak i wewnętrzkrajowym.

Luka w finansowaniu Ukrainy. Zapotrzebowania Kijowa szacowane jest przez MFW na 137 mld euro w latach 2026–2027. Jako istotne niepowodzenie Merza ocenić należy fiasko aktywnie popieranej przez niego inicjatywy udzielenia Ukrainie wartej ok. 140 mld euro „pożyczki reparacyjnej” opartej na zamrożonych w państwach członkowskich UE aktywach rosyjskich, podczas gdy uzgodniona w grudniu 2025 r. unijna pożyczka w ramach programu „Ukraine Facility” o wartości 90 mld euro, opóźniona ze względu na sprzeciw Węgier, pokrywa jedynie część tej kwoty.

Akcesja Ukrainy do UE. Merz zasadniczo popiera ukraińską akcesję, choć również w tym punkcie nie udało mu się przełamać sprzeciwu Węgier dotyczącego formalnego otwarcia poszczególnych rozdziałów negocjacyjnych. Merz wyklucza forsowany przez Kijów pomysł „technicznej gotowości” Ukrainy do pełnoprawnego członkostwa w 2027 r., wskazując formułę



statusu pośredniego w postaci tzw. członkostwa stowarzyszonego jako rozwiązanie preferowane. W opinii kanclerza, tego rodzaju stopniowe zbliżanie Ukrainy do UE poprzez udział w politykach sektorowych oraz pracach instytucji unijnych bez prawa głosu wraz z otwarciem wszystkich kłastrów negocjacji akcesyjnych oraz ich przyspieszeniem pozwoli lepiej przygotować to państwo do pełnoprawnego członkostwa w Unii. Jednak dotychczas Merz nie zdołał przekonać do zasadności swego stanowiska ani władz ukraińskich, ani wspierających ukraińskie dążenia do przyspieszonej akcesji państw nordyckich i bałtyckich. Jednocześnie obawy ze strony Czech, Słowacji i Węgier, a także potencjalnie Bułgarii i Słowenii, dotyczące przyspieszonej ścieżki ukraińskiej akcesji do UE mają zostać rozwiane poprzez stopniowy dostęp Kijowa do unijnego rynku wewnętrznego oraz mechanizm cofnięcia przywilejów w razie braku postępów w zakresie reform i walki z korupcją.

Impas w rokowaniach pokojowych. W kontekście rosyjsko-ukraińskich rokowań pokojowych, odbywających się za pośrednictwem USA, Merzowi udało się uzyskać wizerunkowy sukces, przeprowadzając w grudniu 2025 r. w Berlinie konsultacje z udziałem prezydenta Ukrainy oraz przedstawicieli USA. Jednak nie pozwoliło to formalnie włączyć ani samych Niemiec, ani przedstawicieli UE w proces negocjacyjny, choć to oni obecnie ponoszą główny ciężar związany ze wspieraniem ukraińskiego wysiłku obronnego. Jednocześnie Niemcy wydają się robić postępy w zakresie udzielenia Ukrainie gwarancji bezpieczeństwa – Merz nie wyklucza rozszerzenia na Ukrainę unijnej klauzuli wspierania wysiłku obronnego (art 42. ust. 7 Traktatu o UE), przedstawiając ją jako jeden z wymiarów gwarancji bezpieczeństwa dla Kijowa (list Merza do Przewodniczącego Rady UE z 18.05 br.).

Akumulacja kosztu publicznych zobowiązań Merza. Wobec zapowiadanego przez Merza przed objęciem urzędu przywrócenia Niemcom zdolności do strategicznego działania w polityce europejskiej każde kolejne niezrealizowane zobowiązanie w polityce wobec Ukrainy skutkuje obniżeniem pozycji negocjacyjnej i wiarygodności RFN wśród proeuropejskich wyborców oraz sojuszników europejskich. Przykładem jest kwestia pocisków Taurus – w grudniu 2024 r. Merz publicznie obiecał Zełenskiemu w Kijowie ich dostawę pod rządami chadecji, podczas gdy w marcu 2026 r., stojąc na czele rządu, kanclerz de facto wycofał się z tej deklaracji, twierdząc, że Ukraina dysponuje obecnie wystarczającymi własnymi rozwiązaniami w zakresie systemów dalekiego zasięgu. Kolejne przypadki niezrealizowanych zobowiązań w połączeniu z niepowodzeniami na poziomie UE w sprawie rosyjskich aktywów czy akcesji Ukrainy prowadzi do akumulacji deficytu wiarygodności, który może ograniczać efektywność działań Berlina w polityce wobec Ukrainy.

Presja gospodarcza i fiskalna. Ze względu na ograniczenia budżetowe, ryzyka inflacyjne oraz powolny wzrost PKB, zwiększenie nakładów na pomoc dla Ukrainy w budżetach na lata 2026 i 2027 będzie wymagało uzgodnień koalicyjnych, szczególnie ze strony SPD, broniącej istniejących standardów opieki społecznej, oraz CSU, ostrzegającej przed dalszym wzrostem zadłużenia. Dodatkowy element ograniczający stanowi utrzymanie hamulca zadłużenia, którego dalsze poluzowanie napotkałoby opór CSU i związanej z branżą finansową części CDU,

dla których utrzymanie dyscypliny fiskalnej stanowi ważny element profilu programowego. Zwiększa to prawdopodobieństwo, że scenariusz dalszego zadłużania państwa pozostanie w l. 2026–2027 politycznie zablokowany.

Presja na rewizję polityki wobec Rosji. Władze RFN zmuszone są uwzględniać retorykę opcji skrajnych — przede wszystkim AfD i BSW — a także różnice w podejściu do stosunków z Federacją Rosyjską w środowisku obu partii koalicyjnych — zarówno w chadecji, jak i w SPD, gdzie nurt „partyjnej lewicy”, choć potępia rosyjską agresję, oczekuje od rządu większego zaangażowania w rozmowy z Kremlm oraz sprzeciwia się przekazaniu Ukrainie broni dalekiego zasięgu.

Status wysiedleńców z Ukrainy. Wyzwaniem jest również konieczność podjęcia decyzji w sprawie statusu przebywających w Niemczech wysiedleńców z Ukrainy po 4 marca 2027 r. Choć w sierpniu 2025 r. rząd ułatwił przekształcenie wydanych w ramach unijnej ochrony czasowej zezwoleń pobytowych na te związane z pracą lub studiami, to po wygaśnięciu tejże ochrony niejasny może stać się status pobytowy m.in. osób uczestniczących w kursach integracyjnych, oczekujących na uznanie kwalifikacji oświatowych lub zawodowych w Niemczech, a także tych należących do kategorii społecznie wrażliwych.

PERSPEKTYWY

- W wymiarze europejskim miarą skali sukcesu rządu Merza stanie się jego **zdolność do przeforsowania w długoterminowym budżecie UE na okres 2028–2034 środków na pomoc militarną, unijne fundusze dla Ukrainy** (bez których model integracji sektorowej raczej skazany jest na niepowodzenie) oraz jej odbudowę, a także do **przekonania pozostałych państw członkowskich do przyspieszenia akcesji Ukrainy do Unii w formacie „członkostwa stowarzyszonego”**. W przypadku niepowodzenia tych zabiegów Berlin może znaleźć się pod presją złożonych wobec Kijowa zobowiązań niosących poważne koszty finansowe — przy czym scenariusze powrotu do rozpatrzenia kwestii wykorzystania aktywów rosyjskich lub dodatkowego poluzowania „hamulca zadłużenia” celem dofinansowania działań pomocowych należy uznać za mało prawdopodobne.
- Można oczekiwać, że **rząd Merza będzie umacniał swoje podejście do Ukrainy poprzez wymiar gwarancji bezpieczeństwa lub ewentualnej niemieckiej obecności wojskowej na Ukrainie, choć w warstwie deklaratywnej pozostaje to na razie słabo zarysowane**. Rząd Niemiec miałby do wyboru takie konfiguracje, jak: 1) rozszerzona misja szkoleniowa jako kontynuacja unijnego mandatu EUMAM; 2) misja monitorująca przestrzeganie reżimu zawieszenia broni; 3) udział w europejskich siłach gwarancyjnych na terytorium Ukrainy oraz 4) objęcie Ukrainy unijną klauzulą wzajemnej obrony z art. 42 ust. 7 TUE. Każda z wymienionych konfiguracji wymagałaby zgody Bundestagu, a ostatnie dwie — oprócz konieczności przewyższenia ewentualnych kontrowersji w koalicji rządzącej — wymagałyby istotnych nakładów



finansowych, których w obecnych warunkach Niemcy raczej nie byłyby w stanie ponieść.

- Na skutek wyborów we Francji (prezydenckie, kwiecień 2027 r.), w Hiszpanii (parlamentarne, pierwsza połowa 2027 r.) oraz we Włoszech (parlamentarne, druga połowa 2027 r.) może dojść do rekonfiguracji władz, niosącej potencjalną zmianę w nastawieniu tych państw do UE oraz członkostwa Ukrainy w Unii. Może to utrudnić zarówno utrzymanie presji sankcyjnej na Rosję, jak i budowanie koalicji na rzecz Ukrainy na poziomie unijnym.
- **Istotnym czynnikiem pozostaje pozycja samej Ukrainy**, która z jednej strony – pod presją konieczności utrzymania finansowania zewnętrznego – będzie zmuszona do kontynuowania reform oraz przyjęcia warunków związanych z integracją sektorową ze względu na możliwość szerszego dostępu do rynku unijnego, a stąd także i pozyskania większych wpływów budżetowych. Jednocześnie, w przypadku przeprowadzenia na Ukrainie wyborów po ewentualnym zawieszeniu broni lub zawarciu porozumienia pokojowego, nie można wykluczać dojścia do władzy na Ukrainie opcji bardziej sceptycznej wobec kursu na przystąpienie do UE oraz wpisującej się w dyskurs „rozczarowania” Unią i szerzej Zachodem.
- **Zdolność rządu do podejmowania dalekosiężnych decyzji w polityce wobec Ukrainy może być ograniczona przez wzrost sympatii wyborczych wobec AfD i BSW** oraz intensyfikację apeli wschodnioniemieckich działaczy CDU o wznowienie relacji gospodarczych z Rosją na tle kryzysu paliwowego, a także utrzymujące się różnice w postrzeganiu działań związanych z pomocą dla Ukrainy przez mieszkańców zachodnich i wschodnich regionów Niemiec.
- W kwestii wysiedleńców z Ukrainy kluczowym dylematem pozostanie wypracowanie rozwiązań pozwalających zachować tę ich część, która już zdążyła się zintegrować z niemieckim rynkiem pracy bądź co do której są uzasadnione przewidywania dotyczące tejże integracji w postaci oczekiwania na uznanie kwalifikacji lub uczestnictwa w kursach integracyjnych, a jednocześnie zmniejszyć nakłady na ich dalsze utrzymanie oraz ograniczyć potencjał eskalacji sporów z opozycyjnymi Zielonymi lub *Die Linke* w kwestii powrotu do Ukrainy osób należących do kategorii wrażliwych bądź tych, które opuściły tereny obecnie okupowane przez Rosję.

POLITYKA GOSPODARCZA

Polityka europejska rządu Merza podporządkowana jest nadrzędnemu celowi przywrócenia wzrostu gospodarczego i poprawy międzynarodowej konkurencyjności Niemiec. Berlin coraz silniej postrzega UE nie tylko jako projekt integracyjny, lecz także jako narzędzie ochrony interesów gospodarczych i bezpieczeństwa Europy, łącząc postulaty deregulacji, polityki

przemysłowej i strategicznej autonomii. Obecnie RFN już czwarty rok zmaga się ze stagnacją gospodarczą – to najdłuższy okres spowolnienia od ponad dwóch dekad. Dodatkowym ciosem okazała się przedłużająca się wojna USA i Izraela z Iranem oraz wynikający z niej kryzys energetyczny, który osłabił nadzieje na odbicie gospodarcze w 2026 r. Obniżenie prognoz wzrostu PKB Niemiec z 1,2% do 0,5% stało się symbolem pogarszających się nastrojów i konieczności redefinicji polityki europejskiej.

Deregulacja. Według Eurostatu obowiązki sprawozdawcze i administracyjne kosztują europejskie firmy ok. 150 mld euro rocznie, czyli blisko 1% PKB UE, a planowane regulacje mogą zwiększyć te koszty o kolejne 80 mld euro. Z kolei MFW szacuje, że bariery na jednolitym rynku odpowiadają kosztom porównywalnym z 44% cłem dla towarów i aż 110% dla usług. W 2025 r. niemieckie firmy deklarowały również konieczność zatrudnienia dodatkowych 325 tys. pracowników wyłącznie do obsługi obowiązków biurokratycznych.

W celu ograniczenia obciążeń regulacyjnych dla europejskiego przemysłu Merz dążył do budowy koalicji nacisku na KE we współpracy z premier Włoch Giorgiō Meloni. Oba państwa postulują uproszczenie procedur inwestycyjnych, ograniczenie biurokracji unijnej, wzmocnienie jednolitego rynku oraz rewizję części regulacji klimatycznych i przemysłowych. Choć tandem Berlin–Rzym nie doprowadził dotąd do przełomowych decyzji instytucjonalnych na poziomie UE, to stopniowo zwiększał wpływ na europejską agendę. Najbardziej wymiernym rezultatem tej współpracy było dopuszczenie przez Komisję Europejską możliwości dalszej sprzedaży części samochodów spalinowych po 2035 r., czego domagały się koncerny motoryzacyjne z Niemiec i Włoch.

Rząd Merza wspierał również działania deregulacyjne KE związane z pakietem Omnibus, który ma za zadanie uproszczenie regulacji oraz ograniczenie obciążeń administracyjnych i sprawozdawczych dla przedsiębiorstw, w tym części wymogów związanych z Zielonym Ładem i raportowaniem ESG. Niemiecki biznes od dłuższego czasu krytykował skalę obowiązków administracyjnych utrudniających prowadzenie działalności gospodarczej.

CDU naciskała także na Komisję Europejską w sprawie złagodzenia klauzuli „Buy European”, promującej produkty i usługi wytwarzane w Europie, oraz zastąpienia jej szerszą formułą „Buy with Europe”, umożliwiającą udział partnerów spoza UE – m.in. Wielkiej Brytanii, Kanady czy Turcji – w europejskich zamówieniach publicznych. Komisja Europejska częściowo przychyliła się do tych postulatów.

Koalicja CDU/CSU–SPD dążyła również do korekty systemu handlu emisjami ETS, argumentując, że w warunkach kryzysu energetycznego i pogarszającej się konkurencyjności należy ograniczyć obciążenia dla przemysłu energochłonnego. Instrument ten doprowadził do znaczącej redukcji emisji, co potwierdzają przedstawiciele branży chemicznej w Niemczech. Jednak ta sama branża wskazuje, że dalsze zwiększanie efektywności w części sektorów staje się coraz trudniejsze. Możliwości zwiększenia wydajności elektrowni zasilanych paliwami kopalnymi zostały już w dużej mierze wyczerpane, a zatem narzędzie to w dotychczasowej

formie zmniejsza swoją skuteczność. Pod wpływem nacisków Berlina, w tym ministra środowiska Carstena Schneidera (SPD), KE zaczęła łagodzić system ETS poprzez bardziej umiarkowane zaostrezenie benchmarków emisyjnych, czyli unijnych norm określających poziom emisji dla poszczególnych branż.

Koalicja rządząca nie była do końca spójna w podejściu do agendy deregulacyjnej i budowania konkurencyjności gospodarczej. Minister gospodarki Katherina Reiche (CDU) opowiadała się za głębszą deregulacją, ograniczaniem kosztów transformacji energetycznej oraz silniejszym uwzględnianiem konkurencyjności przemysłu europejskiego, podczas gdy minister finansów Klingbeil (SPD) prezentował bardziej ostrożne stanowisko wobec osłabiania polityki klimatycznej i instrumentów regulacyjnych UE.

Porozumienia handlowe UE. Dla rządu Merza aktywna polityka handlowa UE jest jednym z kluczowych instrumentów wzmacniających odporność gospodarczą Europy. Berlin od początku popierał finalizację umów handlowych z Mercosurem oraz państwami Indo-Pacyfiku, a także wciąż negocjowanych porozumień z Malesją i Filipinami. Szczególne znaczenie przypisuje się porozumieniom z Indiami, Australią, Indonezją i Nową Zelandią, które otwierają nowe możliwości dla niemieckiego przemysłu motoryzacyjnego, maszynowego i technologicznego poprzez redukcję ceł oraz ułatwienie dostępu do szybko rozwijających się rynków. Umowy mają służyć dywersyfikacji łańcuchów dostaw, ograniczaniu zależności od Chin oraz otwieraniu nowych rynków zbytu dla niemieckiego przemysłu.

Polityka fiskalna UE. Polityka fiskalna UE staje się polem sporów Niemiec z Francją. Berlin sceptycznie odnosi się do francuskich propozycji rolowania długu pandemicznego zaciągniętego w ramach Next Gen EU po 2028 r., czyli spłaty zapadających zobowiązań poprzez emisję nowych obligacji. Dokładne kwoty spłat NGEU zależą od harmonogramu, kosztów odsetkowych i założeń budżetowych UE po 2028 r. Jednak dziś zakłada się, że bez rolowania długu lub nowych dochodów własnych UE spłata NGEU będzie oznaczać obciążenie rządu ok. 25–30 mld euro rocznie. Przy obecnym rocznym budżecie UE wynoszącym niemal 190–210 mld euro, koszty spłaty długu na poziomie 25–30 mld euro rocznie oznaczałyby obciążenie rządu ok. 12–15% całego budżetu UE rocznie. Macron, wspierany przez premiera Grecji Kyriakosa Mitsotakisa, ponownie zaapelował o wydłużenie okresu spłaty wspólnego długu oraz wykorzystanie nowych emisji obligacji do finansowania strategicznych inwestycji UE. Dla Niemiec wspólny dług pozostaje jednak instrumentem nadzwyczajnym, uzasadnionym wyłącznie wyjątkowymi okolicznościami pandemii COVID-19, a nie trwałym mechanizmem finansowania polityk unijnych.

Pomimo deklaracji rządowi CDU/CSU-SPD nie udało się dotychczas doprowadzić do znaczących postępów w budowie unii rynków kapitałowych. Wspierana przez Merza idea nakreślona w raportach E. Letty i M. Draghiego zakłada budowę bardziej zintegrowanego europejskiego rynku finansowego opartego na współpracy głównych centrów finansowych, takich jak Frankfurt, Paryż czy Amsterdam. Projekt ten w połączeniu z głębszą integracją wspólnego rynku mógłby zwiększyć PKB bloku o 3% w ciągu następczej dekady. Jednak Berlinowi

nie udało się dotąd stworzyć trwałej koalicji państw wspierających głębszą integrację w tym obszarze.

Głosowanie większościowe. W niemieckiej debacie coraz częściej podkreśla się, że obecny model decyzyjny czyni UE podatną na polityczny szantaż pojedynczych państw i utrudnia budowę bardziej suwerennej oraz zdolnej do działania Europy w obszarze bezpieczeństwa. Niemiecki cel to przejście do głosowania większościowego (QMV) w wybranych obszarach. Wyraźnie zasugerował to minister spraw zagranicznych Wadepuhl, stwierdzając, że „w kwestiach bezpieczeństwa zasada jednomyślności może sprowadzić na nas egzystencjalne zagrożenie”. Niemcy wraz z 11 innymi państwami UE (m.in. Francja, Holandia, Szwecja, Hiszpania) od 2023 r. tworzą tzw. Grupę Przyjaciół głosowania większością kwalifikowaną w ramach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE. Wadepuhl zaproponował także zmniejszenie liczby komisarzy w Komisji Europejskiej do dwóch trzecich liczby państw członkowskich, a także odpowiednie zmniejszenie składu Parlamentu Europejskiego.

Relacje handlowe z USA. W kwestiach handlowych Berlin dążył do ograniczania napięć z USA, obawiając się negatywnego wpływu ceł na niemiecki eksport, szczególnie w sektorze motoryzacyjnym. Równocześnie nadal wspierał rozwój unijnych instrumentów geoeconomicznych, takich jak kontrola inwestycji zagranicznych czy instrument ACI (Anti-Coercion Instrument), służący reagowaniu na presję gospodarczą ze strony państw trzecich. Niemcy popierały stworzenie tego mechanizmu, jednocześnie powstrzymując KE przed jego zastosowaniem wobec USA, również podczas kryzysu wokół Grenlandii. Gabinet Merza nadal preferuje rozwiązania dyplomatyczne i obawia się eskalacji konfliktu handlowego z Waszyngtonem, choć dostrzega, że UE posiada w wybranych sektorach istotne przewagi asymetryczne. Dotyczy to także obszarów, w których ważną rolę odgrywają niemieckie przedsiębiorstwa, np. Siemens Energy w segmencie turbin gazowych wykorzystywanych w centrach danych AI w USA.

PERSPEKTYWY

- W kolejnych miesiącach o skuteczności polityki Berlina przesądzi **nie tylko zdolność do działania na forum UE, lecz przede wszystkim powodzenie wewnętrznego pakietu reform**, w tym obecnie najtrudniejszej do wprowadzenia reformy emerytalnej, który ma wyrwać Niemcy ze stagnacji i odbudować podstawy ich wpływu w Europie.
- Największym ograniczeniem skuteczności polityki europejskiej Merza pozostają problemy wewnętrzne Niemiec: stagnacja gospodarcza, napięcia w koalicji CDU/CSU – SPD oraz rosnąca presja polityczna ze strony ugrupowań skrajnych. Oznacza to, że **mimo bardziej aktywnej retoryki i większej dynamiki dyplomatycznej Berlin może mieć ograniczoną zdolność do przeprowadzania głębszych reform UE lub narzucania własnej agendy** partnerom europejskim.
- Ponieważ rząd Merza uznaje dotychczasowe działania Komisji Europejskiej w zakresie deregulacji i wzmacniania konkurencyjności europejskiej gospodarki za



niewystarczające, **można oczekiwać formułowania przez Berlin bardziej zdecydowanych i daleko idących postulatów**. Jednym z najbardziej radykalnych pomysłów przedstawionych przez CDU jest utworzenie organu nadzorczego posiadającego prawo weta wobec nowych regulacji proponowanych przez KE. Realizacja takich propozycji wymagałaby najprawdopodobniej zmian traktatowych, jednak sama skala postulatów pokazuje rosnące niezadowolenie niemieckich chadeków z poziomu regulacji unijnych.

- W polityce fiskalnej **prace nad propozycją rolowania długu pandemicznego** będą się toczyły najpewniej dopiero po wyborach prezydenckich we Francji w drugiej połowie 2027 r. Dokładne kwoty spłat NGEU zależą od harmonogramu, kosztów odsetkowych i założeń budżetowych UE po 2028 r. **Przełom w tej kwestii wydaje się ze strony rządu federalnego mało prawdopodobny**, choć bardziej otwarte stanowisko prezentuje SPD oraz minister finansów Klingbeil. Jednocześnie zbliżający się termin rozpoczęcia spłaty długu zaciągniętego w czasie pandemii będzie coraz silniej obciążał budżet UE, co może zwiększać atrakcyjność francuskich propozycji.
- Ograniczone postępy we współpracy z Francją pokazują, że **gabinet Merza wciąż nie wypracował przekonującej koncepcji wykorzystania tradycyjnego „silnika” francusko-niemieckiego** do nadania nowej dynamiki gospodarce europejskiej i niemieckiej. Coraz wyraźniej widać również, że **głównym motorem integracji europejskiej stają się obecnie różnorodne „koalicje chętnych”**. Berlin występuje jednak w tych projektach jako jeden z wielu uczestników, a decyzje wymagają szerokich kompromisów między państwami członkowskimi. Skuteczność koordynacji politycznej i wojskowej w ramach koalicji państw wspierających Ukrainę wokół regularnej współpracy Francji, Wielkiej Brytanii, Niemiec, Polski oraz państw nordyckich i bałtyckich pokazuje, że podobne koalicje mogłyby być wykorzystywane również w innych obszarach polityki europejskiej, np. jednolitego rynku, integracji finansowej czy konkurencyjności gospodarczej.
- Należy też oczekiwać, że **rząd Merza będzie w kolejnych latach coraz silniej zabiegał i budował koalicję na rzecz ograniczenia zasady jednomyślności w polityce bezpieczeństwa UE i przejścia do głosowania większościowego (QMV)** w wybranych obszarach. Impulsem do tego jest przekonanie niemieckich elit, że możliwość blokowania decyzji przez pojedyncze państwa osłabia zdolność UE do reagowania na kryzysy bezpieczeństwa.
- Skuteczność działań Niemiec na arenie europejskiej osłabia rywalizacja kompetencyjna między ministrem spraw zagranicznych Wadephelem, ministrem finansów Klingbeilem oraz ministrem gospodarki Reiche, co strukturalnie utrudnia wypracowanie spójnego przekazu rządu. Dalsze pogorszenie wyników sondażowych zarówno CDU/CSU i SPD będzie wzmacniać presję wewnątrzpartyjną na większą „czystość programową”, co utrudni osiąganie kompromisów także w sprawach europejskich.

- W relacjach transatlantyckich **Niemcy będą prawdopodobnie kontynuowały strategię ostrożnego balansowania między ograniczaniem napięć z USA a wzmocnieniem europejskiej autonomii strategicznej.** Decyzje administracji Trumpa z maja 2026 r. – w tym podwyższenie ceł na samochody do 25% oraz zapowiedź wycofania 5 tys. amerykańskich żołnierzy z Niemiec – mogą ponownie otworzyć w Berlinie debatę nad wykorzystaniem instrumentów geoeconomicznych UE takich jak ACI.
- Niemcy będą zapewne wspierały dalszy rozwój unijnych instrumentów ochrony rynku, kontroli inwestycji i polityki przemysłowej, jednocześnie dążąc do ograniczenia zależności od Chin poprzez umowy handlowe z państwami Indo-Pacyfiku. W szerszym ujęciu **Berlin traktuje współpracę z Indiami, Australią i Kanadą jako element budowy sieci partnerstw ze „średnimi potęgami”, które mają ograniczać zależność UE od największych mocarstw.** Działania te wpisują się w szerszą strategię zabezpieczania szlaków handlowych kluczowych dla niemieckiej gospodarki eksportowej.

POLITYKA WOBEC CHIN

W pierwszym roku funkcjonowania rząd CDU/CSU–SPD nie zrealizował w pełni zapowiedzi gruntownych zmian w polityce wobec Chin w kierunku efektywniejszego wdrażania de-riskingu, ściślejszej koordynacji z działaniami na poziomie UE oraz bardziej zdecydowanej ochrony niemieckich interesów w relacjach bilateralnych. Pomimo fragmentarycznej realizacji niektórych elementów (przede wszystkim koncentracja na aspektach bezpieczeństwa ekonomicznego i odejście od roli hamulcowego na płaszczyźnie UE), deficyty spełnienia tych zapowiedzi oznaczają zasadniczo podtrzymanie dotychczasowej orientacji strategicznej w relacjach z Chinami przez rząd Merza.

Utrzymanie dotychczasowego kształtu polityki RFN staje się coraz bardziej ryzykowne w obliczu „chińskiego szoku 2.0”, rozumianego jako poważne, systemowe zagrożenie dla konkurencyjności niemieckiego modelu gospodarczego. Wcześniejszy „chiński szok 1.0”, związany z gwałtownym wzrostem chińskich nadwyżek produkcyjnych i eksportowych po integracji Chin z gospodarką światową, dotknął przede wszystkim przemysł w USA, prowadząc do utraty konkurencyjności części sektorów produkcyjnych. Obecnie podobne zjawisko – tym razem dotyczące bardziej zaawansowanych technologicznie sektorów, w tym motoryzacji, przemysłu maszynowego czy zielonych technologii – z opóźnieniem uderza również w Niemcy.

Sekurytyzacja polityki gospodarczej przez ChRL poprzez instrumentalizowanie zależności ekonomicznych, szczególnie dotkliwie odczuwanych przez RFN ze względu na głębokie uzależnienie od dostaw surowców krytycznych (metale ziem rzadkich) oraz kluczową rolę jaką pełni rynek chiński dla niemieckich koncernów (uzależnienie sprzedażowe i produkcyjne, a w

coraz większej mierze też na polu badań i rozwoju), pozostaje kluczowym wyzwaniem i czynnikiem hamującym odbicie niemieckiej gospodarki. Ponadto Niemcy jako gospodarka eksportowa są mocno wyeksponowane, jeśli chodzi o destabilizację globalnych łańcuchów dostaw i naruszanie reguł wolnego handlu przez Chiny.

Podobnie jak poprzednie rządy, koalicja CDU/CSU-SPD mierzy się w polityce wobec Chin z dylematem wynikającym z napięcia pomiędzy zagrożeniami dla niemieckiej konkurencyjności gospodarczej i przemysłu a obawami przed chińskimi działaniami odwetowymi w reakcji na podejmowane przez Berlin/UE próby redukcji tych zagrożeń. Pole manewru rządu Merza pozostaje też ograniczone przez utrzymujące się głębokie uzależnienie gospodarcze (wciąż pogłębiający się deficyt) oraz presję lobby biznesowego, szczególnie dużych koncernów samochodowych, chemicznych czy elektronicznych. Przykładowo, grupa Volkswagen mimo problemów sprzedażowych i rosnącej konkurencji ze strony chińskich producentów EV, w ostatnim roku pogłębiła swoje zaangażowanie na rynku chińskim, m.in. poprzez rozwijanie współpracy technologicznej z chińskimi partnerami czy rozwój lokalnych centrów R&D. Z kolei koncern chemiczny BASF zrealizował w 2026 r. największą inwestycję zagraniczną w swojej historii, otwierając w południowochińskim Zhanjiang nowy zintegrowany zakład o wartości ok. 8,7 mld euro.

Utrzymanie orientacji strategicznej. Rząd Merza podtrzymuje ramy strategiczne przygotowane przez poprzednią koalicję w Strategii Chińskiej opublikowanej w lipcu 2023 r.: dążenie do utrzymania intensywnych relacji gospodarczych przy jednoczesnym egzekwowaniu zasady wzajemności, równych warunków konkurencji i reguł handlu międzynarodowego oraz realizacji de-riskingu. Dotychczas koalicja CDU/CSU-SPD nie dokonała zapowiadanej rewizji dokumentu w celu jego bardziej zdecydowanego wdrażania pomimo zdecydowanej krytyki formułowanej przez Merza pod adresem działań rządu jego poprzednika.

Brak rzeczywistej reorientacji kursu niemieckiej polityki wobec Chin jest tym bardziej dostrzegalny, że była ona wyraźnie sygnalizowana w warstwie narracyjnej przez Merza na początku kadencji. Kanclerz interpretował współpracę Rosji i Chin (wraz z Iranem i Koreą Płn.) jako „ofensywę przeciwko multilateralnemu porządkowi” i zapowiedź zaostrzenia systemowej konkurencji „osi autokracji” przeciwko liberalnym demokracjom, co zagraża strategicznym interesom RFN. Zdecydowane złagodzenie retoryki przez Merza podczas jego inauguracyjnej wizyty w Pekinie świadczyło o niezmienności podstawowego założenia niemieckiej polityki wobec Chin: korekta w kierunku większego realizmu i asertywności nie powinna prowadzić do napięć zakłócających dobre relacje bilateralne. Wyrażenie przez kanclerza woli pogłębienia „wszechstronnego partnerstwa strategicznego” między Niemcami a Chinami sygnalizowało wręcz dążenie do przywrócenia jakości relacji z czasów kanclerstwa Angeli Merkel.

Prowadzi to do bardziej bezwarunkowego zacieśniania współpracy gospodarczej i jednocześnie obniżania skuteczności działań Berlina, jeśli chodzi o zbliżanie stanowiska strony chińskiej do oczekiwań Niemiec i Europy w zakresie wyzwań politycznych (Rosja, Tajwan, prawa człowieka) czy o uzyskiwanie ustępstw w zakresie wyzwań gospodarczych, jak np. wciąż

utrudniony dostęp do rynku chińskiego, celowe niedowartościowanie jena, nadprodukcja czy ograniczenia eksportu metali ziem rzadkich. Pokazała to wizyta Wadephula w Chinach, która została przez stronę chińską odwołana ze względu na zbyt ostre wypowiedzi szefa niemieckiej dyplomacji dotyczące agresywnych działań Chin wobec Tajwanu i na Morzu Południowochińskim. Konieczność dostosowania sposobu komunikowania na temat Tajwanu do ram akceptowalnych przez Pekin była warunkiem realizacji wizyty w późniejszym terminie, co unaocznilo, jak ograniczone jest pole działania Niemiec w obszarach wrażliwych z punktu widzenia Pekinu.

Nastawienie partii koalicyjnych CDU/CSU-SPD wobec Chin cechuje też niespójność, choć nie tak wyraźna, jak było to w przypadku rządu SPD-Zieloni-FDP. Bardziej jastrzębi ton komunikacji ze strony Merza czy Wadephula równoważony jest powściągliwością ze strony Klingbeila i SPD, ale również chadeckiej minister gospodarki Reiche, promującej Niemcy jako wiarygodnego partnera gospodarczego dla ChRL.

Wzrost znaczenia bezpieczeństwa ekonomicznego. W odpowiedzi na wyzwania „chińskiego szoku 2.0” Niemcy kształtują swoje relacje z Chinami w coraz większym stopniu przez pryzmat bezpieczeństwa gospodarczego. Podjęte przez rząd Merza kroki w postaci przygotowania pakietu działań wdrożeniowych Strategii Chińskiej oraz utworzenia w Bundestagu komisji do spraw przeglądu relacji gospodarczych istotnych z punktu widzenia bezpieczeństwa między Niemcami a Chinami świadczą o zwiększeniu koncentracji obecnych władz na aspektach odporności i ochrony rynku oraz bezpieczeństwa relacji handlowych i inwestycyjnych w obszarach krytycznych (surowce, energia, technologie i infrastruktura). W tym zakresie działania rządu stanowią korektę kursu poprzedniej koalicji, mocno krytykowanej przez Merza za zbyt miękkie podejście do regulacji udziału chińskich dostawców (Huawei i ZTE) w rozbudowie niemieckiej sieci 5G czy kontroli inwestycji (przypadek przejęcia udziałów w terminalu portu w Hamburgu przez chińskie COSCO). Rząd CDU/CSU-SPD wyraźniej przestrzega też przed ryzykiem związanym z inwestycjami niemieckich firm w ChRL i przenoszeniem innowacyjnego rdzenia niemieckiego przemysłu do Chin. Nie prowadzi to jednak do podjęcia działań legislacyjnych, które wymusiłyby zmianę nastawienia największych koncernów – przeciwnie, ich aktywność inwestycyjna w ChRL osiąga rekordowe poziomy.

Działaniem uzupełniającym ma być zwiększanie „kompetencji chińskich” w niemieckiej administracji. Dotychczas nie utworzono zapowiadanego przez chadecję „Centrum kompetencji chińskich”, które ma podlegać Urzędowi Kanclerskiemu i pełnić funkcję punktu kontaktowego dla krajów związkowych i gmin m.in. w celu konsultacji ryzyka związanego z chińskimi inwestycjami oraz punktu rozbudowy wiedzy wywiadowczej. Na etapie planowania pozostaje też sieć kompetencyjna na rzecz niezależnych badań nad Chinami. Zamiast tego utworzono bardziej ogólną Krajową Platformę Bezpieczeństwa Badań, która ma również zwiększyć bezpieczeństwo współpracy z partnerami chińskimi.

Działania na poziomie UE. Rząd Merza odszedł od roli hamulcowego dla bardziej zdecydowanych działań wobec Chin na poziomie UE, ale też nie przejawia ambicji odgrywania



na tym polu bardziej proaktywnej roli. Znaczenie chińskiego rynku dla niemieckich przedsiębiorstw i niezmiennie niekorzystny charakter relacji handlowych uniemożliwiają odejście Berlina od ostrożności wobec najdalej idących propozycji KE, jak np. zaostrenie polityki celnej, stosowanie instrumentu Anti-Coercion Instrument czy nakładanie na firmy europejskie screeningu inwestycji wychodzących. W optyce Berlina celem działań na poziomie UE powinno być wyrównywanie warunków współpracy z ChRL, ale nie dążenia protekcyjnych i eskalacja wojny celnej. Również w tym zakresie czynnikiem ograniczającym pole działań rządu pozostaje presja lobby biznesowego, w szczególności przemysłu samochodowego, aktywnie sprzeciwiającego się chociażby cłom na import chińskich pojazdów elektrycznych.

Pierwszoplanowym elementem działań rządu Merza na arenie unijnej pozostaje dywersyfikacja – poszerzanie sieci partnerstw i zawieranie porozumień handlowych z kolejnymi państwami i regionami, ukierunkowane na redukcję zależności od ChRL. Ponieważ niemiecka gospodarka eksportowa jest jednym z ich głównych beneficjentów, rząd federalny naciska KE, by przyspieszyła wdrażanie umów z Indiami i Mercosurem oraz finalizację kolejnych porozumień.

PERSPEKTYWY

- Priorytetem rządu Merza pozostanie utrzymanie dobrych warunków do dialogu z Chinami i intensyfikacja bilateralnej współpracy poprzez kolejne wizyty na poziomie ministerialnym i organizację pierwszych od 2023 r. konsultacji międzyrządowych. **Ewentualne zaostrenie kursu w warstwie narracyjnej w reakcji na niekorzystne dla Niemiec działania Chin obliczone będzie na użytek wewnętrzny lub zaspokojenie oczekiwań partnerów europejskich i KE.**
- Czynnikiem definiującym relacje gospodarcze pozostanie **wzrost ryzyka związanego ze stosowaniem przez Chiny nierynkowych praktyk handlowych i instrumentalizowaniem zależności ekonomicznych, szczególnie w obszarze metali ziem rzadkich**. Będzie to element poważnie obciążający relacje bilateralne i utrudniający rządowi federalnemu balansowanie pomiędzy koniecznością ochrony interesów RFN, poparciem dla działań UE oraz dążeniem do nieantagonizowania Pekinu w obawie przed krokami odwetowymi.
- **Narastające wyzwania będą sprzyjać większemu zaangażowaniu Niemiec w działania na rzecz dywersyfikacji oraz budowy europejskiej autonomii surowcowej i technologicznej**, w tym: zawieranie umów handlowych z nowymi partnerami, inwestycje w europejski sektor półprzewodników i baterii (w tym projekty realizowane w Niemczech, m.in. z udziałem TSMC), poparcie dla instrumentów Raw Materials Act czy ResourceEU. Równolegle podejmowane będą zabiegi zmierzające do zabezpieczenia i dywersyfikacji łańcuchów dostaw surowców krytycznych z ominięciem kierunku chińskiego.
- **Jednocześnie Berlin utrzyma ostrożne stanowisko z zachowaniem preferencji na dialog i deeskalację**, co będzie oznaczać sceptycyzm wobec stosowania klauzuli „Buy

European” i możliwy powrót do roli hamulcowego wobec rosnącej presji KE na wprowadzanie nowych instrumentów dotyczących na przykład chińskiej nadprodukcji przemysłowej i nadmiernego importu na europejski rynek chińskich produktów.

- Kolejnym kierunkiem wzmocnienia bezpieczeństwa ekonomicznego w reakcji na wyzwanie chińskie będzie **intensyfikacja działań Niemiec w innych niż UE formatach multilateralnych**, również z udziałem USA. Przykładem może być inicjatywa G7 w zakresie kształtowania cen i tworzenia tzw. rynków opartych na standardach w celu zabezpieczenia dostępu do surowców krytycznych oraz utworzenie „Europejskiej Rady ds. Chin” z udziałem państw UE, Wielkiej Brytanii, państw Bałkanów Zachodnich i innych sąsiadów UE.

WNIOSKI DLA POLSKI

- **Zaangażowanie Niemiec w europejską politykę bezpieczeństwa jest dla Polski zasadniczo korzystne**, ponieważ wzmacnia te obszary, które mają bezpośrednie znaczenie dla bezpieczeństwa wschodniej flanki: mobilność wojskową, wspólne zakupy, obronę przeciwlotniczą i przeciwdronową oraz zdolności głębokiego, precyzyjnego rażenia. Dla Warszawy oznacza to większą szansę na utrzymanie wiarygodnego odstraszania.
- Z polskiego punktu widzenia kluczowe jest to, na jakich zasadach strona niemiecka angażuje się w politykę bezpieczeństwa europejskiego, a w szczególności **czy działania rządu Merza są powiązane z potrzebami flanki wschodniej, bilateralną współpracą wojskową z Polską oraz kształtowaniem wspólnych formatów** z udziałem Polski.
- **Udział we wspólnych europejskich inicjatywach** jest ważny także dlatego, iż pozwala to stronie polskiej zachować wpływ na polityczny proces. Interes Polski polega nie na dystansowaniu się od niemieckiej aktywności, ale na jej selektywnym współkształtowaniu, tak aby wzmacniała bezpieczeństwo regionu, a nie tylko służyła centralizacji europejskich inicjatyw wokół Berlina.
- W związku z **perspektywą coraz większych trudności w realizacji transatlantycznej polityki Berlina** można przewidywać: 1) silniejsze skłanianie się Niemiec ku zawieraniu sojuszy bilateralnych i wielostronnych w ramach Europy, w tym z Polską; 2) skoncentrowanie się na wzmacnianiu europejskiego potencjału obronnego i europejskich zdolności obronnych, co otwiera kolejne możliwości współpracy z Polską, choćby w zakresie wspólnych projektów zbrojeniowych czy inicjatyw obronnych; 3) zakładając z kolei konsekwentne utrzymanie orientacji atlantycznej w polityce Niemiec, można przypuszczać, że będzie to stanowiło pole współpracy z Warszawą, gdzie utrzymanie bliskich więzi z USA ma – ze względu na położenie geopolityczne – charakter niemal egzystencjalny.
- Z punktu widzenia Polski najbardziej realistyczne i korzystne staje się **popieranie proponowanego przez Berlin modelu integracji sektorowej Ukrainy w UE**. Ukraińska akcesja jest preferowana ze względów związanych z polityką zagraniczną i bezpieczeństwa Polski, a także zwiększenia wagi państw Europy Środkowo-Wschodniej w unijnych procesach decyzyjnych. Z kolei w wymiarze ekonomicznym (m.in. rolnictwo i polityka spójności) niezbędne z polskiego punktu widzenia pozostają wieloletnie okresy przejściowe dla otwarcia Kijowowi pełnego dostępu do rynku unijnego w sektorach wrażliwych.

- **Postępująca instytucjonalizacja niemiecko-ukraińskiej współpracy obronnej** stanowi szansę dla polskiego przemysłu obronnego w segmentach komplementarnych. Oprócz tego Polska może skorzystać na rozwoju niemiecko-ukraińskiej współpracy militarnej, oferując swój potencjał logistyczny oraz wskazując na potencjalne dziedziny trójstronnej współpracy obronnej (np. lokowanie niektórych segmentów przemysłu obronnego na terytorium Polski, wymiana technologii, wspólne szkolenie ukraińskich wojskowych).
- Choć całkowita **rewizja polityki Niemiec wobec Ukrainy i Rosji w horyzoncie 2026–2027 pozostaje mało prawdopodobna**, to ryzyko dla Polski – zwłaszcza w kontekście jej roli na wschodniej flance NATO – może stanowić potencjalny postęp „autocenzury” rządu Merza w działaniach wobec Ukrainy pod presją partii skrajnych bądź przychylnych dialogowi z Rosją środowisk wewnątrz koalicji rządzącej.
- Ze względu na **przyjęcie przez Polskę znaczącej liczby objętych unijną ochroną czasową wysiedleńców z Ukrainy** (ok. 997 tys.), w interesie polskiego rządu jest monitorowanie rozwiązań w sprawie dalszego pobytu obywateli Ukrainy w Niemczech. Chodzi przede wszystkim o możliwości konwersji ochrony unijnej na zezwolenia długoterminowe oraz wliczenia okresu pobytowego na podstawie unijnej ochrony czasowej do łącznego okresu pobytu wymaganego do uzyskania obywatelstwa. Oprócz tego w interesie Polski jest wywieranie wraz z Niemcami i Czechami presji na pozostałe państwa członkowskie celem pozyskania rekompensat związanych z przyjęciem największych liczebnie w skali Unii grup wysiedleńców z Ukrainy.
- **Dalsza presja Berlina na ograniczanie części regulacji Zielonego Ładu, uproszczenie przepisów ESG oraz większe podporządkowanie polityki gospodarczej UE celom konkurencyjności przemysłowej** może dla Polski oznaczać większą przestrzeń do budowy taktycznych koalicji z Niemcami w sprawach deregulacji, polityki przemysłowej i rewizji wybranych elementów transformacji energetycznej.
- **Tendencja Niemiec do tworzenia elastycznych „koalicji chętnych”, budowanych wokół konkretnych interesów sektorowych**, może prowadzić do bardziej zróżnicowanej i mniej hierarchicznej integracji europejskiej, w której większą rolę będą odgrywały regionalne formaty współpracy. Dla Polski stwarza to możliwość aktywniejszego współkształtowania polityki UE, szczególnie w obszarach bezpieczeństwa, wsparcia Ukrainy, rynku obronnego i polityki wobec Rosji.
- Coraz silniejsze zabiegi o **ograniczenie zasady jednomyślności w polityce bezpieczeństwa UE** i rozszerzenie głosowania większościowego (QMV) w dłuższej perspektywie może prowadzić do prób reform traktatowych lub tworzenia alternatywnych formatów współpracy poza formalnymi strukturami UE. Dla Polski oznacza to konieczność określenia własnego stanowiska wobec pogłębiania integracji




w obszarze bezpieczeństwa oraz większej presji na uczestnictwo w koalicjach decyzyjnych państw rdzenia UE.

- **Elementem rozbieżności między Polską a Niemcami na poziomie UE pozostanie polityka handlowa.** Berlin będzie konsekwentnie wspierał wdrażanie umów handlowych UE z Indiami i Mercosurem oraz przyspieszenie zawierania porozumień z kolejnymi państwami i regionami. Z perspektywy Niemiec korzyści dla eksportowo zorientowanego przemysłu przeważają nad argumentami Polski dotyczącymi ochrony europejskich producentów i negatywnych skutków wzrostu importu po zniesieniu barier celnych.
- Popierane przez Niemcy działania na rzecz dywersyfikacji relacji handlowych UE oraz ograniczania zależności od Chin w obszarze surowców krytycznych i technologii mają **zmniejszyć ryzyko gospodarcze związane z możliwą eskalacją napięć wokół Tajwanu.** Ewentualna konieczność zastosowania sankcji wobec Chin lub wymuszona przez USA gwałtowna redukcja współpracy gospodarczej oznaczałyby jednak szczególnie wysokie koszty dla Niemiec, a pośrednio również dla silnie powiązanej z RFN gospodarki polskiej. Wspólnym interesem Polski i Niemiec pozostaje więc wypracowanie na poziomie UE scenariuszy reagowania kryzysowego, w tym elastycznego systemu sankcji wpisanego w szerszą strategię odstraszenia ekonomicznego.

© **INSTYTUT ZACHODNI**

im. Zygmunta Wojciechowskiego
ul. Mostowa 27A, 61-854 Poznań

 (+48) 61 85 27 691

 izpozpl@iz.poznan.pl

 www.iz.poznan.pl
