

IV. NIEMCY A EUROPEJSKA ARCHITEKTURA BEZPIECZEŃSTWA – PÓŁTORA ROKU PO ZEITENWENDE

Rosyjska inwazja na Ukrainę pokazała Niemcom, że współkształtowanie europejskiego bezpieczeństwa z Rosją jest obecnie niemożliwe. Berlin zrozumiał konieczność wzmocnienia obrony zbiorowej w NATO, zwiększenia obecności na wschodniej flance oraz dozbrajania Ukrainy w obliczu agresywnych działań Kremla. Niemcy są gotowe do poniesienia w ciągu kilku najbliższych lat kosztów inwestycji w obronność własną i Sojuszu oraz utrzymania pomocy wojskowej dla Kijowa.

Wydaje się jednak, że w długoterminowej perspektywie – po zakończeniu wojny i ewentualnych zmianach na Kremlu – Urząd Kanclerski chciałby częściowego powrotu do pozimnowojennej koncepcji europejskiej architektury bezpieczeństwa wobec Rosji, która z niemieckiej perspektywy opierała się na samoograniczeniach sojuszniczej obecności w państwach członkowskich z Europy Środkowej oraz na nierozszerzaniu NATO o państwa Europy Wschodniej. Koncypowanie europejskiego porządku bezpieczeństwa, który zakładałby długofalową, systemową i kosztowną konfrontację z Moskwą, nie mieści się na razie w myśleniu Berlina o europejskim bezpieczeństwie. Na modyfikację tego nastawienia w przyszłości może wpłynąć zmiana stanowiska Waszyngtonu: oficjalne wypowiedzenie Aktu Stanowiącego NATO–Rosja oraz przyznanie amerykańskich gwarancji bezpieczeństwa Ukrainie. To z kolei będzie zależne od sytuacji wewnątrzpolitycznej w samej Rosji.

Pozimnowojenna europejska architektura bezpieczeństwa według Niemiec

Po zakończeniu zimnej wojny celami zjednoczonych Niemiec – ze względów politycznych, bezpieczeństwa, gospodarczych i historycznych – były z jednej strony stabilizacja ich wschodniego sąsiedztwa poprzez rozszerzenie NATO (a później UE) na państwa Europy Środkowej, a z drugiej – rozwijanie „strategicznego partnerstwa” z Moskwą. Efektem tych (nie tylko niemieckich) zabiegów stało się podpisanie Aktu Stanowiącego NATO–Rosja o stosunkach dwustronnych, współpracy i bezpieczeństwie w 1997 r. oraz przystąpienie Polski, Węgier i Czech do Sojuszu w 1999 r.

Akt Stanowiący NATO–Rosja – w odniesieniu do nowych państw członkowskich (w domniemaniu: z Europy Środkowej) – mówił o tym, że w przewidywalnym środowisku bezpieczeństwa NATO będzie realizowało misje obrony zbiorowej

raczej poprzez zwiększanie interoperacyjności i zdolności do wzmacniania sił aniżeli stałe stacjonowanie znacznych konwencjonalnych sił na ich terytorium. Sojusz politycznie zobowiązał się również do nierozmieszczania broni jądrowej w tych państwach. W konsekwencji sojusznicze zaangażowanie w formie budowy natowskiej infrastruktury, ćwiczeń i obecności wojskowej na terytorium państw członkowskich z Europy Środkowej do roku 2014 było bardzo skromne.

Niemiecką postawę względem Rosji obrazowało hasło „europejskie bezpieczeństwo może być budowane tylko z Rosją, a nie przeciw niej”. W tym duchu RFN uznawała państwa Europy Wschodniej niebędące członkami NATO i UE (m.in. Ukrainę) za „wspólne sąsiedztwo”, w którym UE i Rosja godziły realizację swoich interesów gospodarczych¹. Berlin nie chciał integracji tych krajów ze strukturami euroatlantyckimi, ponieważ mogłoby to zagrozić rozwijaniu partnerstwa NATO i UE z Rosją – z perspektywy Niemiec priorytetowego dla stabilizacji bezpieczeństwa w Europie. Z tego powodu RFN była przeciwna przyznaniu Ukrainie i Gruzji planów na rzecz członkostwa (MAP) na szczycie NATO w Bukareszcie w 2008 r.

Po rosyjskiej aneksji Krymu i inwazji na Donbas w 2014 r. niemieckim imperatywem stało się uniknięcie eskalacji napięć pomiędzy Rosją a Ukrainą i zapobieżenie wojnie na wschodzie Europy. Berlin przejął współodpowiedzialność za działania dyplomatyczne zmierzające do uregulowania konfliktu w ramach formatu normandzkiego. Niemcy odżegnywały się przy tym od dostarczenia Ukrainie broni, argumentując swoją postawę odgrywaniem roli „pośrednika między oboma państwami”; nie chciały także większego natowskiego wsparcia dla Kijowa. Ich receptą było dyplomatyczne rozwiązanie konfliktu poprzez wdrażanie porozumień mińskich. Bezpośrednio przed rosyjską inwazją w 2022 r. Berlin zakładał najprawdopodobniej również uzyskanie koncesji ze strony Kijowa wobec Moskwy, które de facto umożliwiłyby Kremlowi wpływanie na politykę wewnętrzną i zagraniczną Ukrainy.

Jednocześnie po 2014 r. Rosja zaczęła być postrzegana w RFN jako wyzwanie (ale nie zagrożenie) dla europejskiego porządku bezpieczeństwa. W oficjalnych dokumentach strategicznych (*Biała Księga* z 2016 r.) nadal podkreślano, że bezpieczeństwo i dobrobyt Europy nie mogą być kształtowane długofalowo bez współpracy z Moskwą. Celem Berlina pozostawało utrzymywanie stabilnych i przewidywalnych relacji z Rosją oraz poszukiwanie pól współpracy w innych

¹ J. Gotkowska, *Niemcy wobec Partnerstwa Wschodniego*, „Komentarze OSW”, nr 37, 17.06.2010, osw.waw.pl.

obszarach. Główną sferą dwustronnej kooperacji była energetyka. Berlin widział możliwość wzmocnienia konkurencyjności niemieckiej gospodarki i dążył do ustanowienia hubu gazowego w RFN kosztem interesów państw nie tylko Europy Wschodniej, lecz także Środkowej.

W NATO Niemcy opowiadały się za połączeniem wzmocnienia obrony zbiorowej z elementami dialogu – w tym kontroli zbrojeń i współpracy sektorowej – z Rosją. W 2016 r. zgodziły się na natowską obecność w Polsce i państwach bałtyckich, jednocześnie jednak optowały za jej ograniczeniem – zgodnie z Aktem Stanowiącym NATO–Rosja. Trzymanie się zapisów tego dokumentu przez Berlin (ale i Waszyngton) skutkowało stałą rotacyjną obecnością jednostek o wielkości batalionowych grup bojowych (ok. 1 tys. żołnierzy) w Polsce i państwach bałtyckich. Niemcy stały się przy tym państwem ramowym batalionu na Litwie z 600–700 żołnierzami Bundeswehry i zaczęły brać udział w ćwiczeniach wojskowych w krajach bałtyckich. Choć było to relatywnie nieduże zaangażowanie, przełamana została niechęć do uczestnictwa w natowskich działaniach mających na celu odstraszenie Rosji.

W 2018 r. niemiecki resort obrony przyjął dokument *Koncepcja Bundeswehry*, który obronę terytorium kraju i Sojuszu postawił na równi z udziałem w operacjach reagowania kryzysowego. W ramach *Planu rozwoju zdolności Bundeswehry na lata 2018–2032* Berlin zobowiązał się do rozwijania zdolności na potrzeby natowskiego planowania obronnego. Niemieckie wojska lądowe miały wystawić jedną w pełni wyposażoną brygadę do natowskich sił szybkiego reagowania (VJTF) do 2023 r., jedną w pełni zmodernizowaną dywizję do 2027 r. i kolejne dwie do 2031 r. Siły powietrzne miały wystawić cztery grupy operacyjnych sił powietrznych, a marynarka wojenna – 25 okrętów nawodnych i 8 podwodnych. Plany zakładały zwiększenie liczebności Bundeswehry do 203 tys. żołnierzy w służbie czynnej (obecnie jest ich ok. 180 tys.) i do 90 tys. w służbie rezerwowej².

Krótkoterminowe konsekwencje *Zeitenwende*

Pełnoskalowa rosyjska inwazja na Ukrainę z 24 lutego 2022 r. zaskoczyła Berlin. Niemcy krótkowzrocznie i dogmatycznie uznawały, że ich strategia wobec Rosji jest w stanie powstrzymać ją od dalszej agresji i ustabilizować sytuację na wschodzie Europy. Przemówienie kanclerza Olafa Scholza z 27 lutego 2022 r.

² Idem, *Wojna na Ukrainie: konsekwencje dla Bundeswehry i niemieckiej polityki w NATO*, „Komentarze OSW”, nr 436, 30.03.2022, osw.waw.pl.

zapowiadające „epokowy zwrot” w niemieckiej polityce skoncentrowało się na zmianie nastawienia w kwestii dostaw broni dla Ukrainy i zapowiedziach nałożenia sankcji na Rosję, wzmocnienia wschodniej flanki NATO, utworzenia specjalnego funduszu na rzecz modernizacji Bundeswehry i przeznaczania 2% PKB na obronność oraz zmniejszenia uzależnienia od importu rosyjskich surowców energetycznych.

RFN – zakładając, że stolica i większa część Ukrainy zostaną zdobyte w ciągu kilku dni – zdecydowała się początkowo na jedynie ograniczone dostawy broni. Efektywna ukraińska obrona, presja Kijowa i naciski sojuszników spowodowały, że Berlin zaczął od lata 2022 r. rozszerzać swoje wsparcie. Obecnie nastawia się na długofalowe przekazywanie uzbrojenia i sprzętu wojskowego (UiSW) dla ukraińskiej armii. W lipcu br. podpisał deklarację grupy G7 mówiącą o rozpoczęciu dwustronnych negocjacji w sprawie długoterminowych zobowiązań na rzecz pomocy wojskowej dla Kijowa.

Trudno wyliczyć dokładną wartość dotychczasowej niemieckiej pomocy militarnej. Według oficjalnych danych w 2022 r. wyniosła ona 2 mld euro, w 2023 r. ma sięgnąć 5,4 mld euro; w kolejnych latach Berlin chce przeznaczyć na ten cel 10,5 mld euro. Są to duże kwoty, ale obejmują nie tylko wartość przekazanego i zadeklarowanego do dostarczenia sprzętu z zasobów Bundeswehry czy zamawianego w firmach zbrojeniowych, lecz także wkład RFN do budżetu Europejskiego Instrumentu na rzecz Pokoju oraz koszty zakupu dla niemieckiej armii UiSW w miejsce oddanego Ukrainie. Niemcy dostarczają przy tym przede wszystkim sprzęt z zakresu logistyki i obrony powietrznej (m.in. system Patriot, systemy IRIS-T SLM i Gepard) oraz materiały ochronne i nieśmiertelne, a w dużo mniejszym stopniu – ciężkie „ofensywne” uzbrojenie³.

Taki rodzaj przekazywanego wsparcia pokazuje obawy Urzędu Kanclerskiego, który kształtuje niemiecką politykę względem Moskwy i Kijowa: z jednej strony przed (nuklearną) eskalacją konfliktu, z drugiej zaś – przed negatywnymi konsekwencjami (chaotycznego) rozpadu putinowskiego systemu władzy w przypadku zdecydowanej przegranej Rosji w wojnie. Z tego względu Niemcy w większym stopniu zainteresowane są doprowadzeniem do kontrolowanego ustabilizowania konfliktu, z ewentualnością zamrożenia frontu i poszukiwania pokojowych rozwiązań, w połączeniu z presją sankcyjną na Moskwę.

³ Niemcy przekazują artylerię, czołgi i bojowe wozy piechoty w małych ilościach lub we współpracy z mniejszymi partnerami, takimi jak Dania i Holandia. Zob. *Liste der militärischen Unterstützungsleistungen*, Die Bundesregierung, bundesregierung.de.

Berlin był i jest ostrożny – dużo bardziej niż administracja Joeego Bidena – wobec dostarczania Kijowowi większych ilości nowoczesnego „ofensywnego” UiSW (obecnie myśliwców wielozadaniowych i rakiet dalekiego zasięgu), które pozwoliłyby ukraińskiej armii szybko odbić zajęte przez Rosję terytoria.

Berlin odszedł od koncepcji, w której Ukraina pozostaje „wspólnym sąsiedztwem” Zachodu z Rosją, i wydaje się postrzegać Kijów jako satelitę świata euroatlantyckiego, ale niekoniecznie jako jego część. Takie podejście sytuuje jednak Ukrainę w szarej strefie pomiędzy Zachodem a Rosją, szczególnie w obszarze bezpieczeństwa. Od czerwca 2022 r. Berlin oficjalnie popiera rozszerzenie UE nie tylko o państwa Bałkanów Zachodnich, lecz także o Ukrainę, Mołdawię i – w dalszej perspektywie – Gruzję, łącząc to z koniecznością przeprowadzenia wewnętrznej reformy Unii⁴. Oficjalna retoryka nie rozwiewa jednak wątpliwości co do faktycznych niemieckich działań na rzecz przyjęcia Ukrainy do UE i horyzontu czasowego akcesji. W kwestii przystąpienia tego państwa do NATO RFN oficjalnie popiera politykę otwartych drzwi i stanowisko uzgodnione jeszcze w 2008 r., mówiące o tym, że kiedyś stanie się ono członkiem Sojuszu. Niemniej w praktyce Niemcy – podobnie jak USA – nadal nie chcą składać Kijowowi jednoznacznej obietnicy członkostwa i wyznaczać jasnej ścieżki do niego. Zapisy deklaracji szczytu NATO w Wilnie z lipca 2023 r. o wymaganej zgodzie wszystkich państw członkowskich i spełnieniu przez Ukrainę określonych warunków odzwierciedlają de facto brak konsensusu w tej sprawie⁵.

Znacząca zmiana w stanowisku Berlina zaszła w kwestii nastawienia do obrony zbiorowej. Po raz pierwszy w niemieckiej oficjalnej strategii bezpieczeństwa z czerwca br. Rosja została jasno zdefiniowana jako zagrożenie dla RFN oraz jej sojuszników z NATO i UE. Rząd federalny podkreśla w dokumencie kluczową rolę Sojuszu jako organizacji obrony zbiorowej i ponownie akcentuje znaczenie odstraszenia konwencjonalnego i nuklearnego. Bezpośrednio po rozpoczęciu rosyjskiej inwazji na Ukrainę Niemcy zwiększyły obecność wszystkich rodzajów sił zbrojnych w ramach natowskich działań na wschodniej flance⁶,

⁴ Stanowisko to zawarto również w narodowej strategii bezpieczeństwa RFN wydanej w czerwcu br. Zob. L. Gibadło, J. Gotkowska, *Pierwsza narodowa strategia bezpieczeństwa Niemiec: minimalny konsensus*, „Komentarze OSW”, nr 519, 26.06.2023, osw.waw.pl.

⁵ J. Gotkowska, J. Graca et al., *Szczyt NATO w Wilnie: przełomy i niespełnione nadzieje*, „Komentarze OSW”, nr 526, 13.07.2023, osw.waw.pl.

⁶ Niemieckie siły powietrzne wzmocniły patrolowanie przestrzeni powietrznej Polski i Rumunii; marynarka wojenna w większym stopniu zaangażowała się w działania patrolowe na Bałtyku i Morzu Północnym; wojska lądowe okresowo zwiększyły swoją obecność do 900 żołnierzy w grupie bojowej NATO na Litwie, a także wysłały kompanię czołgów do nowo utworzonej grupy bojowej na Słowacji. Bundeswehra zaangażowała się też we wzmacnianie obrony powietrznej Słowacji i Polski systemami Patriot.

choć w nieporównywalnie mniejszym wymiarze niż Stany Zjednoczone. W czerwcu br. minister obrony RFN Boris Pistorius zadeklarował, że Berlin jest gotów do rozmieszczenia na stałe na Litwie brygady w sile ok. 4 tys. żołnierzy pod warunkiem przygotowania przez stronę litewską odpowiedniej infrastruktury wojskowej i socjalnej, co najprawdopodobniej urzeczywistni się najwcześniej w 2026 r.

Niemcy zaczynają też zwiększać finansowanie obronności. W czerwcu 2022 r. Bundestag zatwierdził powstanie specjalnego funduszu na modernizację Bundeswehry o wartości 100 mld euro w celu „wzmocnienia zdolności obronnych i sojuszniczych”. Fundusz aktywowano dopiero w 2023 r. W bieżącym roku 8,4 mld euro z jego zasobów wspomogą modernizację sił zbrojnych, a przekazane na nią zostanie jeszcze do 9,6 mld euro z regularnego budżetu obronnego (o wielkości 50,1 mld euro, tj. 1,57% PKB). Z kolei w 2024 r. resort obrony ma otrzymać dodatkowo aż 19,2 mld euro. Wysokie dofinansowanie modernizacji Bundeswehry z funduszu pozwoli RFN – według wyliczeń federalnego Ministerstwa Finansów – na osiągnięcie pułapu 2% PKB przeznaczanych na obronność w 2024 r. i – ewentualnie – później. Regularny budżet resortu obrony pozostanie natomiast w najbliższych latach na stałym poziomie 51,8 mld euro rocznie⁷. Niemniej oprócz wzmocnienia obrony powietrznej (systemy Arrow-3) Niemcy nie planują na razie reformowania armii i rozwoju zdolności Bundeswehry, a inwestycje w obronność bazują na *Koncepcji Bundeswehry z 2018 r.* i *Planie rozwoju zdolności Bundeswehry na lata 2018–2032.*

Długofalowe wyzwania

Choć w ramach NATO RFN (obok m.in. USA) nadal sprzeciwia się oficjalnemu wypowiedzeniu Aktu Stanowiącego NATO–Rosja, to wszyscy sojusznicy zgodzili się, że samoograniczenia w wymiarze konwencjonalnej (choć nie nuklearnej) obecności natowskiej na wschodniej flance nie obowiązują do czasu zaprzestania przez Moskwę agresywnej polityki i jej powrotu do przestrzegania prawa międzynarodowego. Działań Sojuszu, które faktycznie pokazywałyby nieobowiązanie Aktu, dotąd jednak brakowało. Deklaracja o stałym rozmieszczeniu niemieckiej brygady na Litwie jest ważnym sygnałem ze strony Berlina, oznaczającym krok w kierunku faktycznego odchodzenia od ograniczeń tego dokumentu. Oprócz RFN zwiększenie swojej obecności

⁷ Z funduszu w pierwszej kolejności (w całości lub częściowo) sfinansowany zostanie zakup: 60 amerykańskich ciężkich śmigłowców transportowych CH-47F, 35 amerykańskich samolotów F-35, izraelsko-amerykańskiego systemu obrony przed pociskami balistycznymi poza atmosferą Arrow-3, a także program rozwijania czołgu nowej generacji MGCS (we współpracy z Francją).

wojskowej – na Łotwie – zapowiedziała również Kanada. W obu wymienionych państwach bałtyckich siły natowskie mogą więc w najbliższych latach zostać rozszerzone do dwóch brygad, o ile Berlin i Ottawa będą miały wolę polityczną i zdolności wojskowe do zrealizowania swoich zapowiedzi⁸.

Równie istotnym, jeśli nie ważniejszym działaniem wzmacniającym obronę zbiorową będzie wdrażanie w następnych latach zaakceptowanych na szczycie NATO w Wilnie trzech regionalnych planów obronnych⁹. Stopień i tempo zaangażowania w nie Bundeswehry pokażą, jak poważnie Niemcy traktują konieczność zapewnienia wiarygodnej obrony sojuszniczej. W związku z większymi wymaganiami NATO w stosunku do sojuszników resort obrony powinien po zakończeniu kolejnej rundy procesu planowania obronnego (NDPP) przygotować nową koncepcję Bundeswehry i nowy plan rozwoju zdolności. Zastąpiłyby one dokumenty kierunkowe z 2018 r. i dostosowały niemieckie siły zbrojne do obecnych wymogów sojuszniczych. Dalsze wzmocnienie zdolności wojskowych RFN będzie jednak zależało od długofalowego poziomu finansowania obronności w tym kraju. Tamtejszy rząd zapowiedział wprawdzie przeznaczanie 2% PKB na obronę od 2024 r., ale trudno przewidzieć, czy pułap ten faktycznie zostanie utrzymany w kolejnych latach. Będzie to wymagało przyspieszenia procesu zamówień nowego UiSW oraz inwestycji w infrastrukturę wojskową. Jeśli Federalne Ministerstwo Obrony wykorzysta środki ze specjalnego funduszu rok do roku, to kolejne rządy staną przed wyzwaniem znacznego podniesienia regularnego budżetu tego resortu po 2027 r., tak aby utrzymać wymagany przez NATO poziom wydatków. To zaś będzie trudne do zrealizowania.

Najważniejsze pytania o obecną strategię Berlina dotyczą umiejscowienia Rosji i Ukrainy w przyszłej europejskiej architekturze bezpieczeństwa. Niemcy nie chcą oficjalnego wypowiedzenia Aktu Stanowiącego NATO–Rosja, ponieważ Urząd Kanclerski i współrządząca SPD pragną utrzymać możliwość powrotu do zapisów tego dokumentu jako elementu układania przyszłych relacji Sojuszu z Moskwą. Berlin nie chce całkowitego odrzucenia pozimnowojennych ograniczeń zapisanych w Akcie, gdyż liczy na to, że po zakończeniu wojny i ewentualnych zmianach politycznych w Rosji mogą one pomóc w powrocie do koncepcji kooperatywnego bezpieczeństwa z tym państwem.

⁸ Do podobnych ustaleń pomiędzy Estonią a Wielką Brytanią na razie nie doszło.

⁹ Przyporządkowanie tym planom konkretnych jednostek, wzrost gotowości bojowej sił zbrojnych sojuszników oraz prowadzenie wzmocnionych ćwiczeń będą przedmiotem dalszych uzgodnień w 2023 i 2024 r. Zob. przypis 3.

Wydaje się, że aktualnie Berlin nie wyobraża sobie również trwania w systemowej, długotrwałej konfrontacji z Moskwą. Tym samym nie jest gotowy na dyskusje o rozszerzeniu NATO o Ukrainę. Na modyfikację niemieckiego nastawienia w przyszłości może wpłynąć zmiana stanowiska Waszyngtonu: oficjalne odejście USA od Aktu Stanowiącego NATO–Rosja oraz przyznanie amerykańskich gwarancji bezpieczeństwa Ukrainie, do czego administracja Bidena nie jest aktualnie skłonna. Stany Zjednoczone nie chcą się bowiem dodatkowo, długofalowo angażować w Europie bezpośrednio przeciwko Federacji Rosyjskiej (poza obroną obecnego terytorium traktatowego Sojuszu). Ewentualna rewizja amerykańskiego (i niemieckiego) podejścia będzie uzależniona od rozwoju sytuacji wewnątrzpolitycznej w samej Rosji.

JUSTYNA GOTKOWSKA