

## Pierwsza narodowa strategia bezpieczeństwa Niemiec: minimalny konsensus

Lidia Gibadło, Justyna Gotkowska

14 czerwca rząd RFN przyjął pierwszą w historii ponadresortową narodową strategię bezpieczeństwa zatytułowaną Zintegrowane bezpieczeństwo dla Niemiec. Za punkt wyjścia przyjęto w niej szerokie podejście – podkreślono wzmacnianie gotowości do obrony i odporności na zagrożenia oraz zrównoważone wykorzystywanie zasobów naturalnych. Po raz pierwszy jako zagrożenie dla Niemiec i ich sojuszników wskazana została jasno Rosja. Uwypuklono przy tym rolę NATO i zaangażowania RFN w obronę zbiorową. Publikacja strategii świadczy o świadomości potrzeby lepszego zdefiniowania kursu Berlina w szeroko rozumianej polityce bezpieczeństwa. Jednocześnie dokument odzwierciedla minimalny konsensus partii koalicyjnych w wielu obszarach. Niedostateczne skonkretyzowanie priorytetów i narzędzi do osiągnięcia zakładanych celów, nierozwiązany problem koordynacji polityk oraz brak adekwatnego finansowania sprawiają, że strategia stanie się jedynie punktem wyjścia do dalszych dyskusji, a w najbliższych latach kluczowe będą realne działania Berlina.

### Na drodze do strategii bezpieczeństwa

Dyskusje o potrzebie stworzenia ponadresortowego dokumentu opisującego kompleksowo środowisko bezpieczeństwa, zagrożenia oraz cele niemieckiej polityki w tym zakresie toczyły się już od kilku lat. Ostatnią, węższą tematycznie strategię (Białą Księgę Bezpieczeństwa) opublikowano pod egidą MON w 2016 r. Zapowiedź opracowania szczegółowej koncepcji znalazła się w umowie koalicyjnej z listopada 2022 r. Wówczas SPD, Zieloni i FDP zobowiązali się, że w ciągu pierwszego roku funkcjonowania nowego rządu przedłożą stosowny dokument. Tymczasem jego przedstawienie było regularnie przesuwane. Powodem była pełnoskalowa rosyjska agresja na Ukrainę, która wymusiła na gabinecie Olafa Scholza rewizję polityki bezpieczeństwa. Opracowywania strategii z pewnością nie ułatwiały również zmiany kadrowe w Federalnym Ministerstwie Obrony, będącym jednym z istotnych resortów z perspektywy prac nad dokumentem.

Czynnikiem, który w głównej mierze zaważył na opublikowaniu strategii dopiero w 2023 r., były spory dotyczące treści dokumentu, przede wszystkim między Urzędem Kanclerskim a nadzorującym cały proces Ministerstwem Spraw Zagranicznych. Jednym z przedmiotów konfliktu stała się kwestia umiejscowienia, obsady i składu narodowej rady bezpieczeństwa, która miała zostać utworzona na



wzór tej funkcjonującej przy prezydencie USA. Przypisanie jej resortowi spraw zagranicznych zwiększyłoby jego kompetencje w obszarze polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, przez co stanowiłby on na tym polu konkurencję dla Urzędu Kanclerskiego. Z kolei usadowienie jej przy kanclerzu zmniejszyłoby znaczenie od lat słabnącego MSZ. Brak kompromisu skutkowało rezygnacją z powołania tego gremium, które pierwotnie miało znaleźć się w strategii. Według przecieków medialnych pozostałe spory dotyczyły m.in. wpisania 2% PKB jako poziomu wydatków na obronność oraz zwiększenia uprawnień władz federalnych w zakresie ochrony ludności cywilnej, czemu przeciwnie były landy, obawiające się uszczuplenia ich kompetencji.

## Jak Niemcy widzą świat

Zgodnie z zapisami strategii wpływ na gruntownie zmieniające się środowisko bezpieczeństwa mają: Rosja – definiowana jako największe bezpośrednie zagrożenie na obszarze euroatlantyckim; Chiny – postrzegane jako partner, konkurent i systemowy rywal; kryzysy i konflikty w sąsiedztwie Europy; kompleksowe zagrożenia dla społeczeństwa i gospodarki (m.in. terroryzm, przestępczość zorganizowana, ataki cybernetyczne); kryzys klimatyczny. Strategia charakteryzuje globalny ład jako wielobiegunowy, z nasilającą się rywalizacją systemową. Takie ujęcie wynika z niechęci do przyjmowania narracji o narastającej dwubiegunowości w porządku międzynarodowym i amerykańsko-chińskiej konfrontacji, w której Niemcy musiałyby się jednoznacznie opowiedzieć po którejś ze stron.

Na RFN jako „największej gospodarcze w sercu Europy” i państwie o najliczniejszej populacji na kontynencie ciążyć ma szczególnie

” **Rosję zdefiniowano w strategii jako największe bezpośrednie zagrożenie na obszarze euroatlantyckim.**

odpowiedzialność za pokój, bezpieczeństwo, dobrobyt, stabilność, a także za zrównoważone wykorzystywanie zasobów naturalnych. Na liście niemieckich interesów w polityce bezpieczeństwa wymienia się tradycyjnie ochronę populacji, suwerenności i integralności terytorialnej RFN, UE i sojuszników oraz porządku demokratycznego. Istotne dla Niemiec jest też wzmacnianie zdolności Unii do globalnego działania przy poszerzaniu zakresu współpracy z Francją oraz cementowanie Sojuszu Północnoatlantyckiego w partnerstwie z USA. Dalej znajduje się wspieranie globalnego porządku opartego na prawie międzynarodowym oraz dbanie o otwarty światowy system gospodarczy i finansowy – do tej pory stanowiący podstawę funkcjonowania zglobalizowanej niemieckiej gospodarki, gwarantującą dobrobyt i spójność społeczną w RFN. Kwestie ważne dla partii Zielonych znalazły swój wydzźwięk w podkreślaniu wagi utrwalania pokoju i stabilności na świecie m.in. poprzez promowanie praw człowieka i demokracji, a także konieczności ochrony zasobów naturalnych, ograniczenia zmian klimatycznych i przeciwdziałania ich konsekwencjom.

## Gotowość do obrony: NATO na pierwszym planie

W pierwszym rozdziale strategii uwypuklono kluczową rolę NATO jako podstawy zapewnienia niemieckiego bezpieczeństwa. Podkreślono przy tym znaczenie nie tylko art. 5, lecz także unijnej klauzuli wzajemnej pomocy i wsparcia (art. 42.7 Traktatu o Unii Europejskiej) oraz niemiecko-francuskich gwarancji sojuszniczych (art. 4 traktatu akwizgrańskiego). Berlin stawia na wzmacnianie europejskiego filaru NATO tak, aby jego europejscy członkowie byli w stanie w coraz większym stopniu działać w ramach Sojuszu samodzielnie. Ten powinien być gotowy do reagowania na zagrożenia nuklearne, konwencjonalne, cybernetyczne i te w przestrzeni kosmicznej. W strategii wyeksponowano również znaczenie odstraszenia nuklearnego NATO i niemiecki udział w programie nuclear sharing. Wydzźwięk tych zapisów osłabia jednak stwierdzenie, że wojna atomowa nie powinna być nigdy prowadzona. Ambicją Berlina jest, aby Bundeswehra stała się filarem konwencjonalnej obrony w Europie: Niemcy chcą wzmacniać swoją obecność wojskową na terytorium Sojuszu oraz funkcjonować jako partner

oferujący możliwości współpracy i integrujący zdolności mniejszych sojuszników. Dokument podkreśla też rolę logistycznego hubu, jakim dla NATO stała się RFN. Problem z wypełnieniem niemieckich ambicji stanowić może jednak finansowanie – strategia w bardzo mglisty sposób mówi bowiem o przeznaczaniu 2% PKB na obronność. Ma być to „średnia z kilkuletniego okresu”, początkowo z uwzględnieniem 100 mld euro ze specjalnego funduszu na modernizację Bundeswehry. Ciekawe jest uwypuklenie w dokumencie znaczenia obrony cywilnej oraz ochrony ludności i infrastruktury krytycznej wraz z systemowo kluczowymi przedsięwzięciami, czemu towarzyszą zapowiedzi podjęcia konkretnych działań i wypracowania strategii w tych obszarach na poziomie krajowym i unijnym. Ambicją, ale i wyzwaniem będzie zaangażowanie w kooperację władz federalnych, landowych, struktur samorządowych, prywatnych firm czy instytucji pozarządowych.

Tradycyjnie ważnym elementem architektury bezpieczeństwa w Europie jest dla Berlina Unia Euro-

## ” Strategia w bardzo mglisty sposób mówi o przeznaczaniu 2% PKB na obronność.

pejska, określana jako projekt nie tylko pokojowy, lecz także geopolityczny. Strategia zapowiada wzmacnianie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB), w tym przede wszystkim działania na rzecz stabilizacji najbliższego sąsiedztwa Unii. Od czasu wizyty kanclerza Scholza w Kijowie (czerwiec 2022 r.) i jego przemówienia dotyczącego przyszłości UE w Pradze (sierpień 2022 r.) Berlin oficjalnie popiera rozszerzenie Unii nie tylko o państwa Bałkanów Zachodnich, lecz także o Ukrainę, Mołdawię i – w dalszej perspektywie – Gruzję. Łączy to przy tym z koniecznością przeprowadzenia wewnętrznej reformy UE, w szczególności rozciągnięcia zasady głosowania większością kwalifikowaną w Radzie UE na obszar WPZiB. Zostało to zapisane również w omawianym dokumencie, który nie wyklucza wprowadzenia zmian traktatowych dla osiągnięcia tego celu. Berlin akcentuje też potrzebę wdrażania unijnej strategii bezpieczeństwa (Kompasu Strategicznego), przyjętej przez UE w marcu 2022 r., wzmacniania projektów współpracy wojskowo-technicznej PESCO, Europejskiego Instrumentu na rzecz Pokoju (EPF), a także europejskiego przemysłu zbrojeniowego (w tym poprzez harmonizację specyfikacji techniczno-taktycznych przy zamawianiu nowego uzbrojenia i sprzętu wojskowego). Berlin chciałby większego wykorzystania cywilnych i wojskowych misji UE w reagowaniu na kryzysy i konflikty na świecie oraz deklaruje swój wkład w zreformowane na bazie postanowień Kompasu siły szybkiego reagowania UE (ok. 5 tys. żołnierzy). Jednocześnie chce stawiać przede wszystkim na zapobieganie kryzysom i konfliktom oraz na poszukiwanie ich politycznych rozwiązań. W tym kontekście koalicja podkreśla wagę polityki rozwojowej jako nieodzownego elementu długofalowej polityki bezpieczeństwa. Ponadto w strategii podnoszone są stałe postulaty Berlina dotyczące utrzymania i rozwoju porozumień o kontroli zbrojeń.

## Ochrona wartości, modelu gospodarczego i walka ze zmianami klimatu

Dwie trzecie strategii odnosi się do kwestii dalece wychodzących poza tradycyjnie rozumianą politykę bezpieczeństwa. Drugi rozdział dokumentu poświęcono zwiększaniu szeroko rozumianej odporności w wymiarze wewnętrznym i zewnętrznym. Niemcy dostrzegają konieczność ochrony demokracji przed zagrożeniami hybrydowymi, dezinformacją, kampaniami wpływu oraz działalnością szpiegowską i sabotażem. Chcą utrwalać porządek globalny oparty m.in. na promowaniu multilateralizmu i wzmacnianiu prawa międzynarodowego. W tym kontekście niezmiennie deklarują, że – w celu przejścia większej odpowiedzialności globalnie – mogą zostać stałym członkiem Rady Bezpieczeństwa ONZ w ramach szerszej reformy tego gremium. Berlin uwypukla też szczególne znaczenie wartości humanitarnych i ochrony praw człowieka w swojej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa. Jednocześnie rozdział ten zawiera bardzo pragmatyczne wezwanie do zwiększania odporności gospodarczej, finansowej oraz w zakresie dywersyfikacji źródeł pozyskiwania surowców naturalnych i bezpieczeństwa energetycznego. Cele to zagwarantowanie, aby powiązania ekonomiczne nie miały negatywnego wpływu na

niemiecką gospodarkę, oraz ograniczanie zależności w strategicznie ważnych sektorach. Ponadto Niemcy podkreślają dążenie do uzyskania bądź utrzymania „technologicznej i cyfrowej suwerenności”, czemu służą inwestycje w nowe technologie i innowacyjność. Chciałyby też mieć lepszą świadomość sytuacyjną w przestrzeni cybernetycznej i kosmicznej. W przypadku bezpieczeństwa cyberprzestrzeni planują działania na rzecz poprawy wspólnej oceny sytuacji pomiędzy urzędami federalnymi i zwiększenia koordynacji w odpieraniu cyberataków. Jeśli zaś chodzi o przestrzeń kosmiczną, dostrzegają jej rosnące znaczenie dla cywilnej i wojskowej aktywności oraz będą dążyć do rozbudowy swoich kompetencji w tej dziedzinie. W wielu wyżej wymienionych obszarach rząd zapowiada stworzenie licznych „podstrategii”.

Ostatni rozdział dokumentu poświęcono zrównoważonemu rozwojowi i wykorzystaniu zasobów naturalnych. Walka ze zmianami

**” Walka ze zmianami klimatu i zachowanie różnorodności biologicznej zostały wskazane jako „główne zadania ludzkości w obecnym stuleciu”.**

klimatu i zachowanie różnorodności biologicznej zostały określone jako „główne zadania ludzkości w obecnym stuleciu”. W ich realizacji ma pomóc redukcja emisji gazów cieplarnianych, wdrażanie Europejskiego Zielonego Ładu, dalsza dekarbonizacja na poziomie globalnym oraz podjęcie licznych działań na szczeblu krajowym. Równie istotne z niemieckiej perspektywy jest zapewnienie globalnego bezpieczeństwa żywnościowego. W związku z tym Niemcy chcą wspierać reformę wspólnej polityki rolnej UE, ograniczenie subwencji zakłócających handel w WTO czy badania naukowe wspomagające rozwój zrównoważonego rolnictwa i lokalne społeczności. Berlin proponuje również poprawę efektywności prewencji zagrożeń pandemicznych, m.in. dzięki wzmocnieniu Światowej Organizacji Zdrowia. Walka z konsekwencjami zmian klimatycznych jest dla RFN ważna z perspektywy ograniczania nielegalnej migracji z regionów zagrożonych głodem, a tym samym kryzysów i konfliktów mogących nastąpić w jej wyniku. Zarazem jednak Niemcy pokazują, że chcą przeciwdziałać problemom wielu państw Afryki, Azji i Ameryki Południowej oraz umacniać swoją pozycję w stosunkach z tymi krajami.

## Konkluzje

1. Publikacja strategii wskazuje na rosnącą świadomość potrzeby lepszego zdefiniowania kursu Berlina w ramach szeroko rozumianej polityki bezpieczeństwa – zarówno na potrzeby wewnętrzne, jak i wobec partnerów i sojuszników. Jednocześnie dokument odzwierciedla minimalny konsensus partii koalicyjnych, jeśli chodzi o zmianę w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa RFN po 24 lutego 2022 r. oraz ograniczone korekty kursu względem Chin. W wielu obszarach unika wskazywania priorytetów i sposobu realizowania deklarowanych celów i ambicji. Najpoważniejszym problemem jest brak wystarczającego finansowania. Z uwagi na priorytet koalicyjnej FDP, która dąży do uzyskania zbilansowanego budżetu federalnego, wszystkie ministerstwa czekają w przyszłych dwóch latach cięcia, a nie inwestycje, np. we wzmocnienie szeroko pojętego bezpieczeństwa. Resort obrony nie zostanie nimi objęty, ale – poza dodatkowymi środkami z finansowanego kredytem funduszu modernizacyjnego (100 mld euro), które stopniowo kurczą się ze względu na spłacane odsetki i inflację – nie dostanie więcej pieniędzy.

2. Strategia podkreśla wprawdzie potrzebę zintegrowanego podejścia do szeroko rozumianego bezpieczeństwa, lecz nie daje odpowiedzi na pytanie, jak ma ono zostać osiągnięte, poza deklaracjami o zwiększeniu koordynacji pomiędzy różnymi aktorami w wymienianych obszarach. Brak harmonizacji polityk zagranicznej, bezpieczeństwa i gospodarczej będzie skutkował tarciami i niespójnymi, a czasem sprzecznymi stanowiskami i działaniami ministerstw, zależnych od pozycji poszczególnych partii czy też powiązanych z nimi lobby gospodarczych. Polityka obecnego koalicyjnego rządu SPD–Zieloni–FDP jest tego najlepszym przykładem. Linie polityczne w najistotniejszych obszarach niemieckiej polityki

będzie więc nadal wyznaczał Urząd Kanclerski, przy potencjalnie częściowo odmiennych perspektywach najważniejszych resortów znajdujących się w rękach mniejszych koalicjantów.

3. Po raz pierwszy w niemieckiej strategii Rosja została jasno zdefiniowana jako zagrożenie dla bezpieczeństwa RFN oraz jej sojuszników z NATO i UE. W dokumencie nie wskazano jednak, jaką politykę wobec Moskwy w przyszłych latach chciałby prowadzić Berlin. Istotne jest podkreślenie roli Sojuszu jako organizacji obrony zbiorowej, w której Niemcy chcą odgrywać kluczową rolę, niemniej także w tym zakresie nie ma określonych priorytetów, a termin „wschodnia flanka NATO” nie pojawia się w dokumencie. Uderza również niewymienienie innych, oprócz USA, sojuszników, z którymi Berlin chciałby zacieśniać współpracę polityczno-wojskową. O tym, jak Niemcy będą realizować ogólne zapisy strategii w praktyce, świadczyć będą ich działania w zakresie modernizacji i reformy Bundeswehry oraz stopień i szybkość wdrażania uzgodnień w NATO dotyczących regionalnych planów obronnych, przyporządkowania im konkretnych sił, reformy sojuszniczych sił szybkiego reagowania czy prowadzenia wzmocnionych ćwiczeń. Realizacja tych wszystkich działań będzie z kolei zależna od poziomu finansowania obronności – wszystko wskazuje zaś na to, że przeznaczanie na nią 2% PKB jest w Niemczech (z różnych powodów) ponownie kwestionowane.

4. Rosyjska inwazja na Ukrainę częściowo zmodyfikowała również niemieckie podejście do Unii Europejskiej, przynajmniej na poziomie deklaratywnym. W strategii znalazło się wyrażane już wcześniej poparcie dla rozszerzenia UE o m.in. Ukrainę, połączone z postulatem wewnętrznej reformy Unii i wzmocnienia WPZiB. Zapisy te nie rozwiewają jednak wątpliwości co do faktycznych niemieckich działań na rzecz przyjęcia Ukrainy do UE i ich horyzontu czasowego. RFN niezmiennie wymienia Francję jako głównego partnera do współpracy, nie uwzględniając w najmniejszym stopniu roli i potencjalnej kooperacji z Polską i – szerzej – z Europą Środkową w kwestiach rozszerzenia UE czy polityki bezpieczeństwa (UE/NATO). Co ciekawe, w dokumencie nie pojawiają się terminy „europejska autonomia strategiczna” czy „europejska suwerenność”, co wiąże się zapewne z priorytetem wzmacniania Sojuszu i niechęcią do antagonizowania sojuszników z regionu Europy Środkowej i Północnej. Podkreśla się za to dążenie do autonomicznego działania europejskich państw członkowskich w NATO. Wraz ze zbliżaniem się wyborów prezydenckich w USA, a zwłaszcza w przypadku rysującej się perspektywy wygranej republikańskiego kandydata dyskusje o europejskiej autonomii/suwerenności w obszarze bezpieczeństwa z pewnością w Niemczech powrócą.

5. Pytania budzi definiowanie w strategii porządku międzynarodowego jako wielobiegunowego ładu z cechami systemowej rywalizacji. Berlin (a w szczególności Urząd Kanclerski, który w największym stopniu bierze pod uwagę interesy dużych niemieckich koncernów) wydaje się wprawdzie dostrzegać rosnące ambicje i apetyty Chin na zmianę porządku globalnego, ale jednocześnie nie chce przyjąć do wiadomości konsekwencji takiej ich postawy i potrzeby radykalniejszej reorientacji własnej polityki, zwłaszcza gospodarczej. Strategia kanclerza Scholza powiela po części politykę RFN względem Rosji sprzed lutego 2022 r., również w wymiarze narracyjnym: współpraca z Chinami, pomimo rosnącej rywalizacji, powinna zostać utrzymana, ponieważ należy wciągać Pekin w rozwiązywanie problemów globalnych.