

Reforma Bundeswehry – po co RFN profesjonalna armia?

Justyna Gotkowska

18 maja minister obrony RFN, Thomas de Maizière, przedstawił nowy dokument „Wytyczne polityczno-obronne” resortu obrony oraz założenia reformy Bundeswehry, która stanowi kolejny etap przeprowadzanej od 2000 roku transformacji niemieckiej armii. Reforma ma na celu profesjonalizację Bundeswehry i zwiększenie jej możliwości ekspedycyjnych przy jednoczesnym zmniejszeniu liczebności sił zbrojnych i wprowadzeniu oszczędności. Według resortu obrony Niemcy powinny bardziej angażować się w zagraniczne operacje wojskowe w celu m.in. wzmocnienia pozycji RFN na świecie, wobec sojuszników z NATO i UE. Przy podejmowaniu decyzji o wysłaniu armii na misje zagraniczne w większym niż do tej pory stopniu powinno się brać pod uwagę niemieckie interesy. Stanowisko resortu jest istotną, ale jedną z wielu pozycji w dyskusji nad niemiecką polityką bezpieczeństwa i rolą Bundeswehry, w tym decydowania o tym, gdzie, kiedy i w jakich operacjach zagranicznych powinna ona brać udział.

Uwarunkowania reformy i nowych wytycznych polityczno-obronnych

Obecna reforma jest kolejnym etapem transformacji Bundeswehry, polegającej na odchodzeniu od modelu armii nastawionej na obronę terytorium RFN w kierunku armii ekspedycyjnej, angażującej się w operacje zagraniczne. Transformacja ta przebiega od końca lat 90., a przyczyniły się do niej wnioski płynące z udziału Bundeswehry w operacjach na Bałkanach oraz analiza asymetrycznych zagrożeń bezpieczeństwa RFN (są to m.in. konsekwencje wynikające z procesu rozpadu państw, zwalczanie międzynarodowego terroryzmu, zagrożenia dróg handlowych itd.). Jak pokazały doświadczenia Bundeswehry podczas operacji w Afganistanie, dotychczasowy proces przekształceń niemieckiej armii nie przyniósł oczekiwanych rezultatów. Misja Bundeswehry w Afganistanie unaoczniała nieprzystosowanie niemieckiej armii do prowadzenia działań nieregularnych (w przygotowaniu żołnierzy, ich wyposażeniu oraz częściowo dowodzeniu operacjami). Kryzys gospodarczy i cięcia budżetowe stały się więc latem 2010 roku pretekstem do przedstawienia koncepcji reformy polegającej nie tylko na redukcji liczebności armii, ograniczeniu zamówień uzbrojenia i wcześniejszym wycofaniu starszego sprzętu wojskowego (w latach 2011–2015 resort obrony ma zaoszczędzić 8,3 mld euro). Jej sednem miała być gruntowna zmiana zmierzająca do profesjonalizacji Bundeswehry i zwiększenia jej możliwości ekspedycyjnych. Niespodziewana dymisja ministra Karla-Theodora zu Guttenberga (CSU) w marcu br., który zainicjował obecny etap reformy, wydłużyła wprawdzie proces podejmowania decyzji, ale nie zmieniła jej kierunku.

Pod nadzorem Guttenberga w resorcie obrony rozpoczęły się również prace nad nowym dokumentem strategicznym, który miał wyznaczać cele i długofalowe interesy niemieckiej polityki bezpieczeństwa i obrony oraz określić rolę i zadania Bundeswehry. „Wytyczne polityczno-obronne” oraz bardziej szczegółowe i skierowane do opinii publicznej białe księgi są w RFN głównymi dokumentami określającymi niemiecką politykę bezpieczeństwa i obrony oraz rolę i zadania Bundeswehry. W RFN nie istnieją bowiem rządowe strategie bezpieczeństwa narodowego. W 2003 roku resort obrony wydał przedostatnie wytyczne, które wyznaczyły reformę Bundeswehry zainicjowaną przez ówczesnego ministra obrony Petera Strucka (SPD).

Nowe wytyczne polityki bezpieczeństwa i rola Bundeswehry według resortu obrony

W obecnych wytycznych resort obrony nadal ocenia konwencjonalny atak zbrojny na terytorium RFN jako mało prawdopodobny i skupia się na analizie zagrożeń asymetrycznych, szeroko definiując pojęcie bezpieczeństwa oraz interesów RFN (zob. [Aneks 1](#)). Według wytycznych interesy bezpieczeństwa RFN wynikają m.in. z położenia w centrum Europy, z międzynarodowych politycznych i gospodarczych powiązań oraz – co jest nowym elementem – z uzależnienia niemieckiej gospodarki od stabilnych dostaw surowców naturalnych. Niezmiennie ONZ, NATO i UE stanowią organizacje, w ramach których RFN realizuje politykę bezpieczeństwa i obrony z użyciem siły militarnej – zgodnie z ustawą zasadniczą i wyrokiem Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 1994 roku umożliwiającym Bundeswehrze wykonywanie operacji zagranicznych. Bundeswehra ma służyć przede wszystkim do obrony kraju i wsparcia sojuszników w ramach NATO, do przeciwdziałania kryzysom i konfliktom międzynarodowym oraz zarządzania nimi, ma także uczestniczyć w operacjach wojskowych UE (zob. [Aneks 2](#)).

Z zapisów nowych wytycznych wynikają poniekąd sprzeczne tendencje. Z jednej strony jest to rosnąca asertywność Niemiec wobec sojuszników. Po raz pierwszy w dokumencie tego typu znalazł się zapis o tym, że podejmowanie decyzji o udziale lub nieuczestniczeniu RFN w zagranicznych (sojuszniczych) operacjach wojskowych powinno być w przyszłości rozpatrywane pod kątem interesów niemieckich. Ponadto decyzje takie powinny być lepiej uzasadniane na arenie międzynarodowej, aby polityka RFN nie była przedmiotem tak ostrej krytyki, jak stało się to np. w przypadku stanowiska Niemiec w sprawie interwencji w Libii.

Z drugiej strony, nadal istotne dla resortu obrony wydaje się wzmacnianie partnerstwa i bezpieczeństwa transatlantyckiego i europejskiego. Jeśli przewidywane koszty polityczne odmowy udziału RFN w operacjach sojuszniczych byłyby zbyt wysokie, Bundeswehra powinna wziąć w takich operacjach udział, nawet mimo braku ich bezpośredniego związku z niemieckimi interesami. Wydaje się, że są to również wnioski z analizy negatywnych konsekwencji dla pozycji RFN w NATO po kryzysie libijskim. Jednocześnie resort postuluje konieczność wzmocnienia międzynarodowej pozycji Niemiec przez aktywne włączanie się w zarządzanie kryzysami i konfliktami również przy użyciu siły militarnej.

Debata o zaangażowaniu Bundeswehry w operacjach zagranicznych trwa

Debata dotycząca wykorzystania Bundeswehry poza granicami kraju toczy się wśród niemieckich elit politycznych od kilkunastu lat. Wprowadzany obecnie przez resort kolejny etap reformy armii oraz ostatnie dyskusje na temat interwencji wojskowej w Libii i stanowiska RFN w tej kwestii prawdopodobnie ją zintensyfikują. Częstszy udział Bundeswehry w operacjach zagranicznych forsują głównie koła chadeckie – mające na celu wzmocnienie pozycji Niemiec na świecie i w stosunku do sojuszników z NATO i UE oraz bardziej ofensywne forsowanie niemieckich interesów. Część środowiska Partii Zielonych i SPD również jest zdania, że RFN powinna bardziej angażować się – także w wymiarze militarnym – w globalną politykę bezpieczeństwa. Uzasadnia to jednak koniecznością zwiększenia udziału Niemiec w stabilizowaniu konfliktów i kryzysów na świecie w ramach misji pokojowych i stabilizacyjnych ONZ. Część elit natomiast uważa, że ze względu na gęstą sieć międzynarodowych powiązań gospodarczych w interesie RFN nie leży wykorzystywanie siły militarnej, zaś działania dyplomacji politycznej i gospodarczej są wystarczające do zabezpieczenia niemieckich interesów. W tym kontekście reforma i nowe wytyczne resortu obrony są ważnym elementem dyskusji nad niemiecką polityką bezpieczeństwa.

Po reformie Bundeswehra stanie się armią nastawioną głównie na prowadzenie operacji zagranicznych, o zwiększonych zdolnościach interwencyjno-ekspedycyjnych, co jest rezultatem wprowadzanych od końca lat 90. zmian. Kwestią otwartą jest jednak, gdzie, kiedy i w jakich operacjach zagranicznych będzie ona brać udział. O udziale Bundeswehry w misjach zagranicznych nadal decyduje bowiem Bundestag. W niemieckiej kulturze politycznej do tej pory każdy rząd uznawał za konieczne uzyskanie ponadpartyjnego konsensusu politycznego w parlamencie do podejmowania takich decyzji. Jego uzyskanie jest trudne także ze względu na nastawienie niemieckiego społeczeństwa, niechętnego zaangażowaniu wojskowemu RFN za granicą. Niewykluczone jednak, że reforma stanie się wehikułem zmian strategiczno-politycznych, które umożliwią rządowi łatwiejsze dysponowanie armią jako ważnym instrumentem polityki zagranicznej i bezpieczeństwa.

Aneks 1

Założenia reformy Bundeswehry i resortu obrony

Reforma ma poprawić przygotowanie niemieckiej armii do zwalczania asymetrycznych zagrożeń i do prowadzenia działań o różnej intensywności. Mimo zmniejszenia liczebności armii z 250 tys. do 170–185 tys. żołnierzy, resort chce zwiększyć możliwości wysyłania Bundeswehry poza granice kraju z obecnych 7 tys. do ok. 10 tys. żołnierzy. W skład sił zbrojnych wejść ma ok. 170 tys. żołnierzy kontraktowych i zawodowych oraz nieokreślona liczba (od 5 do 15 tys.) żołnierzy pełniących ochotniczą służbę wojskową trwającą od 12 do 23 miesięcy. Podtrzymana została wcześniejsza decyzja o całkowitym zawieszeniu poboru od 1 lipca 2011 roku. Zapowiadane są zmiany w systemie szkolenia i strukturach dowodzenia (zlikwidowane mają być dublujące się sztaby dowodzenia i dowództwa) oraz w organizacji poszczególnych rodzajów sił zbrojnych. Również resort obrony ma przejść reorganizację – zmniejszona ma zostać liczba departamentów i pracowników, a dotychczasowe poszczególne sztaby dowodzenia mają zostać włączone w struktury

Bundeswehry. Ministerstwo ma skoncentrować się na zadaniach polityczno-strategicznych. Zwiększone mają zostać kompetencje inspektora generalnego Bundeswehry, a jego ranga podniesiona do rangi dowódcy sił zbrojnych mającego prawo wydawania rozkazów dowódcom rodzajów sił zbrojnych oraz doradcy ds. wojskowych rządu federalnego. Rewizji ma zostać poddana polityka zakupów uzbrojenia, która nie odpowiada obecnym potrzebom armii.

Aneks 2

Założenia wytycznych polityczno-obronnych

Ryzyka i zagrożenia bezpieczeństwa RFN: konsekwencje wynikające z rozpadu państw (państwa upadające i upadłe), międzynarodowy terroryzm, zagrożenia krytycznej infrastruktury i technik informacyjnych, proliferacja broni masowego rażenia, zmiany klimatyczne i związane z nimi zjawiska (migracje, brak dostępu do wody itd.), zagrożenia wolnego dostępu do dróg handlowych oraz zaopatrzenia w surowce naturalne.

Cele niemieckiej polityki bezpieczeństwa: zapewnienie bezpieczeństwa i ochrony obywateli RFN, zapewnienie terytorialnej integralności i suwerenności RFN i jej sojuszników, większy udział w kształtowaniu międzynarodowej polityki bezpieczeństwa.

Interesy niemieckiej polityki bezpieczeństwa: przeciwdziałanie i tłumienie kryzysów oraz konfliktów międzynarodowych, które wpływają na bezpieczeństwo RFN i jej sojuszników, wiarygodne przedstawianie stanowiska RFN w polityce zagranicznej i międzynarodowej; wzmacnianie bezpieczeństwa i partnerstwa transatlantyckiego i europejskiego, wspieranie na arenie międzynarodowej praw człowieka i zasad demokratycznych, zapewnienie wolnego handlu, dostępu do mórz i oceanów oraz do surowców naturalnych.

Misja Bundeswehry: ochrona RFN i jej obywateli, zapewnienie możliwości działania RFN w polityce zagranicznej, wsparcie dla obrony sojuszników, wspieranie stabilności międzynarodowej, wspieranie współpracy wielostronnej w UE oraz integracji europejskiej.

Zadania Bundeswehry: obrona kraju i sojuszników w ramach NATO, przeciwdziałanie konfliktom międzynarodowym i zarządzanie kryzysami, w tym walka z międzynarodowym terroryzmem, udział w operacjach wojskowych w ramach wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony UE, wspieranie niemieckich służb w zapewnieniu bezpieczeństwa wewnętrznego, operacje ratunkowe i ewakuacyjne, niesienie pomocy humanitarnej.