

Niemiecka strategia wobec Chin: pożegnanie złudzeń

Sebastian Płóciennik, Paulina Uznańska

13 lipca rządząca w Niemczech koalicja porozumiała się co do ostatecznego brzmienia „Strategii wobec Chin”. Negocjowany od wielu miesięcy i pierwszy tego rodzaju dokument w historii RFN został zaprezentowany przez minister spraw zagranicznych Annalenę Baerbock w siedzibie think tanku Mercator. Ponad 60-stronicowy tekst zawiera diagnozę relacji niemiecko-chińskich, omówienie wartości, interesów i celów Berlina oraz liczne analizy sektorowe, wśród których szczególne miejsce zajmują kwestie gospodarki, klimatu, bezpieczeństwa, praw człowieka, polityki rozwojowej i porządku globalnego.

Osią tekstu jest stwierdzenie, że stosunki bilateralne – po zapoczątkowanym przez Deng Xiaopinga okresie „reform i otwarcia” w Chinach – uległy pogorszeniu. Pekin określa się, zgodnie z językiem oficjalnej strategii UE, jako partnera, konkurenta i systemowego rywala, ale z zaznaczeniem, że akcent wyraźnie przesunął się w kierunku rywalizacji. Dokument zawiera bardzo krytyczne komentarze dotyczące tendencji autokratycznych, łamania praw człowieka, naruszania zasad konkurencji gospodarczej oraz agresywnej polityki zagranicznej, przejawiającej się zwłaszcza w groźbach wobec Tajwanu, we wspieraniu Rosji i w nasilaniu presji na sąsiadów. Niemcy podkreślają jednak, że bez Chin nie uda się rozwiązać problemów globalnych, dlatego oferują współpracę i wzywają Pekin do przejścia większej odpowiedzialności w polityce międzynarodowej.

Punktem ciężkości strategii są kwestie gospodarcze. RFN będzie dążyć do ograniczenia nadmiernych i obciążonych ryzykiem zależności ekonomicznych, czyli do tzw. *de-riskingu*. Zamierza także dywersyfikować swoje relacje gospodarcze poprzez rozwijanie współpracy z innymi regionami świata, co ma stanowić przeciwwagę dla roli Chin. Rząd akcentuje również konieczność kontrolowania napływu inwestycji chińskich, zwłaszcza w obszarze infrastruktury krytycznej i wysokich technologii. Brakuje jednocześnie jednoznacznego poparcia dla dalej idących kroków, np. nadzoru nad inwestycjami niemieckich firm w Chinach. Berlin chce uniknąć działań, które mogłyby sugerować zainteresowanie *decouplingiem*, czyli pełnym odcięciem się od ChRL.

Ważnym elementem strategii RFN jest powiązanie jej ze wspólną polityką Unii Europejskiej względem Chin. Niemcy podkreślają konieczność uzgadniania stanowiska z partnerami i dążenia do wypracowania jednolitej strategii. Wymaga to jednak usprawnienia procesu podejmowania decyzji, w szczególności reformy głosowania większościowego. Kwestia wspólnej polityki wobec Pekinu ma być także uwzględniona w procesie rozszerzenia: państwa kandydujące powinny podzielać unijne podejście do współpracy z ChRL.

Komentarz

- Kluczowy termin strategii to *de-risking* – obniżenie ryzyka wynikającego z relacji gospodarczych z Chinami, głównie poprzez blokadę przejęć w sferze infrastruktury krytycznej i sektorów ważnych technologii oraz dywersyfikację wymiany handlowej. Pójście w tym kierunku ma zneutralizować bardziej radykalną i niekorzystną dla interesów RFN ideę *decouplingu* (zerwania powiązań) w relacjach z Chinami, która zyskiwała na popularności w 2022 r. i wciąż ma wielu zwolenników w administracji prezydenta Joeego Bidena. *De-risking* to również ostrożny stosunek do zwiększenia interwencjonizmu i wpływu rządów na firmy, co proponowała Komisja Europejska w swojej strategii „bezpieczeństwa gospodarczego”. Pomysły w niej ujęte, takie jak badanie skali ekspozycji firm na „chińskie ryzyko”, kontrolowanie ich inwestycji w Chinach, blokowanie transferu technologii czy przeglądy transakcji eksportowych, pojawiają się w niemieckim dokumencie, ale raczej jako „tematy do dyskusji”. Strategia RFN podkreśla natomiast odpowiedzialność firm za redukcję zależności i zastrzega, że w razie kryzysu – czyli np. inwazji na Tajwan – nie będą one mogły liczyć na pomoc niemieckiego państwa. W praktyce *de-risking* oznacza działania najmniej kosztowne pod względem ekonomicznym i najmniej konfrontacyjne politycznie, dlatego ma szansę na poparcie państw zainteresowanych podtrzymaniem współpracy z Pekinem. Niemcy poświęciły zresztą sporo energii na jego wypromowanie na arenie międzynarodowej.
- Niemiecka strategia wobec Chin stanowi wyraźne odejście od polityki rządów Angeli Merkel, które nadawały wspieraniu bilateralnej współpracy z Pekinem – zwłaszcza w wymiarze gospodarczym – absolutny priorytet. Od roku 2016 ChRL jest nieprzerwanie liderem na liście partnerów handlowych RFN – obroty między tymi państwami osiągnęły w 2022 r. 299 mld euro. Na tamtejszym rynku działa ponad 5 tys. niemieckich firm, których łączne inwestycje przekraczają 102 mld euro (w 2021 r.). Wśród nich wyróżniają się wielkie koncerny sektorów samochodowego i chemicznego, dla których obecność w Chinach ma – z punktu widzenia globalnej konkurencyjności – kluczowe znaczenie. W ostatniej dekadzie szybko rosło również zaangażowanie chińskiego biznesu w Niemczech – m.in. w branżach wysokich technologii, zwłaszcza w telekomunikacji, logistyce oraz przemyśle wytwórczym. Polityczną ceną za spektakularny rozwój współpracy było przemykanie oczu na łamanie praw człowieka i „asertywność” Chin w przestrzeni międzynarodowej. W tym sensie język strategii, jednoznaczna krytykę poczynąń Pekinu i podkreślanie rosnącej rywalizacji we wzajemnych relacjach można uznać za przełom. Niemieckie elity zdają się godzić z istnieniem trwałych, politycznych barier we współpracy i porzucają nadzieję na „zmianę przez handel”. O ostatecznej wadze dokumentu zdecyduje jednak jego implementacja: nie można wykluczyć, że strategia pozostanie jedynie deklaracją intencji i nie przełoży się na poważniejsze działania.
- Opracowanie strategii RFN wobec Chin było dużym wyzwaniem dla koalicji rządzącej z uwagi na znaczące różnice poglądów – przede wszystkim między Zielonymi i SPD. Partia wicekanclerza Roberta Habecka domagała się wyraźnego zaostrzenia kursu względem Pekinu w kwestiach politycznych oraz możliwie szybkiego ograniczenia zależności gospodarczych. Socjaldemokraci są od Zielonych znacznie ostrożniejsi. Kanclerz Olaf Scholz wielokrotnie zwracał uwagę na koszty ekonomiczne ewentualnego odcinania się od Chin i podkreślał konieczność współpracy z nimi w takich kwestiach jak ochrona

klimatu oraz bezpieczeństwo międzynarodowe. Podejście to znalazło wyraz między innymi w jego wizycie w Pekinie w listopadzie 2022 r. oraz zorganizowaniu wspólnych konsultacji rządowych z gabinetem premiera Li Qianga w czerwcu br. W kontekście powyższych podziałów i sporów w rządzie nie można zignorować sposobu prezentacji strategii. Gestem wobec „jastrzębi” było jej ogłoszenie w siedzibie Mercatora, think tanku znanego z krytycznych analiz na temat Chin, którego pracowników władze w Pekinie objęły sankcjami. Rangę prezentacji obniżyła jednak obecność tylko jednego ministra federalnego. To wyraźny kontrast w zestawieniu z niedawnym ogłoszeniem narodowej strategii bezpieczeństwa, na którym obecni byli nie tylko Scholz, lecz także minister spraw wewnętrznych Nancy Faeser, minister obrony Boris Pistorius oraz minister finansów Christian Lindner. Być może taka formuła jest zabiegiem dyplomatycznym obliczonym na zbadanie reakcji strony chińskiej. W ten sposób kanclerz zastrzegłby sobie możliwość późniejszego doprecyzowania lub interpretowania zapisów strategii.

- Niemiecka strategia wobec Chin może stać się istotnym narzędziem kształtowania polityki unijnej – i to w zakresie wykraczającym poza relacje z Pekinem. Berlin podkreśla, że rządowy dokument powinien być traktowany jako część europejskiej odpowiedzi na chińskie wyzwanie i w jego realizacji zamierza konsultować się z partnerami z UE. W dokumencie wezwano np. do: wzmocnienia wspólnego rynku, finalizacji tworzenia unii bankowej i unii rynków kapitałowych, intensyfikacji współpracy technologicznej jako narzędzi ekonomicznych wzmacniających pozycję Europy względem konkurentów globalnych. W strategii zawarto też jednak daleko idące oczekiwania polityczne. Niemcy twierdzą, że problem koordynacji działań wobec Chin wyraźnie pokazuje potrzebę reformy zasad głosowania i zwiększenia zasięgu wykluczającej weto metody większościowej. Ponadto, mając na względzie perspektywę rozszerzenia UE, Berlin oczekuje od państw kandydujących akceptacji wypracowanego na forum unijnym podejścia do Chin.
- Pekin był przygotowany na publikację niemieckiej strategii i po pierwszych przeciekach do prasy na jej temat w listopadzie 2022 r. rozpoczął kampanię nakierowaną na złagodzenie stanowiska Berlina. Skoncentrowano ją na naciskach dyplomatycznych (oskarżenie RFN o oczernianie Chin i zimnowojenną mentalność, sformułowane przez MSZ ChRL) i gospodarczych (narracja o nieuniknionej recesji gospodarczej Niemiec w razie wdrożenia *de-riskingu*). Starano się też wykorzystać różnice w wewnątrzniemieckiej debacie o współpracy z Pekinem. Kanclerza Scholza chińskie media kreowały więc na pragmatycznego polityka oddzielającego spory polityczne od interesów gospodarczych – zarówno jego wizyta w Chinach tuż po XX Zjeździe KPCh, jak i dopuszczenie chińskiego koncernu COSCO do zakupu części udziałów jednego z terminali w porcie w Hamburgu miały dowodzić, że jest on gwarantem stabilnych relacji wzajemnych. Minister Baerbock i wicekanclerz Habeck byli natomiast od miesięcy poddawani otwartej krytyce ze strony chińskich dyplomatów i prasy. Zarzucano im m.in. błędną interpretację zamiarów ChRL oraz proamerykańskość.
- Reakcja Pekinu na sam dokument była jednak lakoniczna i stosunkowo koncyliacyjna. Ambasada ChRL w Berlinie, a następnie chiński MSZ zaznaczyły, że ma on wprowadzić podłoże ideologiczne, lecz między Berlinem a Pekinem wciąż jest „więcej pola do współpracy niż do rywalizacji”. Postawa chińskich władz może mieć związek z ich

nadziejami na przyciągnięcie niemieckich inwestycji, które pomogłyby stworzyć miejsca pracy i pobudzić transfer technologii, co jest niezbędne do ożywiania gospodarki ChRL po jej rozczarującym odbiciu po pandemii (zob. [Rozczarowujące odbicie po COVID-19. Chiny na ścieżce długotrwałego spowolnienia](#)).

- Pekin jest świadomy szczególnej roli, jaką odgrywają niemieccy przedsiębiorcy – głównie z kluczowej dla gospodarki RFN branży samochodowej – w wewnętrznienieckiej debacie o współpracy z ChRL. W swoim dialogu z niemieckim biznesem korzysta więc on z metody „kija i marchewki”. Z jednej strony pozytywnym sygnałem ze strony Pekinu było np. podjęcie przez ministra handlu Wanga Wentao delegacji niemieckich przedsiębiorców (w tym Karla Haeusgena, prezesa Niemieckiego Związku Producentów Maszyn VDMA, oraz Christiana Kleina, dyrektora generalnego koncernu informatycznego SAP SE) na kilka dni przed publikacją strategii. Z drugiej strony ChRL sygnalizuje, że może użyć przeciw niemieckiemu biznesowi narzędzi nacisku, podobnie jak uczyniła to już w przeszłości, inicjując bojkoty handlowe wobec Australii, Litwy czy Korei Południowej. Pekin dysponuje szeregiem narzędzi oddziaływania na niemieckich przedsiębiorców, poczynwszy od wykorzystania swej dominującej pozycji w łańcuchach dostaw komponentów dla pojazdów elektrycznych, przez liczne wspólne przedsięwzięcia badawcze, po dostęp do głównego rynku elektromobilności na świecie (zob. [Globalne starcie o elektromobilność zagrożeniem dla Europy Środkowej?](#)).