

III. OGRANICZONY PRZEŁOM. ZEITENWENDE W NIEMIECKIEJ POLITYCE ZAGRANICZNEJ

Rosyjska agresja na Ukrainę stała się katalizatorem zmiany w niemieckiej polityce zagranicznej. Diagnoza błędów w obszarze działań wobec Rosji, Europy Środkowej i Wschodniej oraz ich częściowa naprawa były jednak tylko częścią procesu rewizji. Wojna na Ukrainie niesie bowiem konsekwencje globalne, co skłoniło rząd RFN do refleksji nad własną strategią również na innych kierunkach kluczowych z punktu widzenia interesów bezpieczeństwa i gospodarki państwa. Wobec konstatacji Berlina dotyczącej ewolucji światowego porządku międzynarodowego w kierunku wielobiegunowości należało też poddać refleksji relacje z Chinami i USA, a także zastanowić się nad przyszłością UE.

Aktualny stan niemieckiej debaty oraz poczynione dotąd kroki nie wskazują na radykalną zmianę kursu. Mówimy raczej o walce o zachowanie status quo, dopasowywaniu dotychczasowych reguł rządzących polityką zagraniczną RFN do nowych okoliczności i użyciu ich do zmaterializowania promowanych przez Berlin inicjatyw. Świadczą o tym wykorzystanie starych koncepcji politycznych, umocnienie sojuszu ze Stanami Zjednoczonymi i zabiegi o utrzymanie własnego statusu jako najważniejszego ich partnera w Europie oraz dążenie do przyspieszenia reform instytucjonalnych w Unii.

Rewizja polityki zagranicznej: więcej niż Rosja

Powstałe wskutek rosyjskiej agresji na Ukrainę poczucie braku stabilności i rosnącego ryzyka dla interesów bezpieczeństwa, gospodarczych i energetycznych RFN wymusiło na rządzie Olafa Scholza dostosowanie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa do nowych okoliczności, czego symbolicznym rozpoczęciem było przemówienie kanclerza przed Bundestagiem 27 lutego 2022 r. Wyznaczył on wówczas dla swojego gabinetu pięć konkretnych zadań:

- wsparcie dla Kijowa (w tym dostawy broni),
- odwiedzenie władz rosyjskich od prowadzenia działań wojennych (m.in. poprzez wprowadzenie sankcji),
- zapobieżenie rozprzestrzenieniu się konfliktu na inne kraje Europy,
- wzmocnienie bezpieczeństwa militarnego (w tym powołanie specjalnego funduszu w wysokości 100 mld euro na potrzeby Bundeswehry) i energetycznego

poprzez zerwanie zależności od importu surowców energetycznych z Rosji i rozbudowę potencjału energetyki odnawialnej,

- utrzymanie kanałów dyplomatycznych w relacjach z Rosją „bez bycia naiwnym”¹.

Ponieważ rosyjską napaść na Ukrainę Scholz określił jako początek „zmiany epoki” (*Zeitenwende*), a wyznaczone przez niego zadania wiążą się bezpośrednio z polityką wschodnią RFN (*Ostpolitik*), to właśnie rewizję tego obszaru aktywności postrzegano jako podstawę powodzenia *Zeitenwende* w polityce zagranicznej Niemiec. Wojna skłoniła jednak władze, a szczególnie kanclerza² i rządzącą SPD³, do szerszej konstatacji. Po pierwsze dotyczyła ona regresu multilateralizmu⁴ rozumianego jako metoda realizowania celów politycznych promująca wykorzystanie narzędzi dyplomatycznych, zwłaszcza współpracy w ramach organizacji międzynarodowych. Taki sposób kooperowania miał zapewniać stabilność oraz chronić mniejsze kraje przed tymi górującymi nad nimi potencjałem gospodarczym i militarnym⁵. Po drugie władze zauważyły, że obecnie już nie tylko USA czy Chiny chcą kształtować ład globalny – takie ambicje ma coraz więcej aktorów. Fakt ten skłania Berlin do stwierdzenia, że nadeszła epoka wielobiegunowego porządku międzynarodowego, charakteryzującego się dominacją kilku ośrodków rywalizujących o wpływy globalne i regionalne. Może to prowadzić to podważania przez te państwa istniejących reguł i porozumień uznawanych przez nie za ograniczenia na drodze do osiągnięcia własnych celów. Tym samym wielobiegunowość widziana jest jako ład o wiele bardziej podatny na kryzysy i niekorzystny z perspektywy mniejszych krajów, narażonych np. na terytorialne apetyty sąsiadów⁶.

Wobec tak zdefiniowanych zmian porządku światowego, słabości militarnych Europy i niedostatków Bundeswehry Berlin będzie dążył do umocnienia sojuszu ze Stanami Zjednoczonymi – gwarantem europejskiego bezpieczeństwa.

¹ [Regierungserklärung von Bundeskanzler Olaf Scholz am 27. Februar 2022](#), Bundesregierung, 27.02.2022, bundesregierung.de.

² O. Scholz, *The Global Zeitenwende. How to Avoid a New Cold War in a Multipolar Era*, Foreign Affairs, 5.12.2022, [foreignaffairs.com](#).

³ *Sozialdemokratische Antworten auf eine Welt im Umbruch*, SPD Kommission Internationale Politik, 20.01.2023, s. 17, [spd.de](#).

⁴ *Ibidem*, s. 2.

⁵ *Multilateralismus: Gemeinsam globale Probleme lösen*, Auswärtiges Amt, 22.04.2021, [auswaertiges-amt.de](#); H.W. Maull, *Multilateralismus. Varianten, Möglichkeiten, Grenzen, Erfolgsbedingungen*, „SWP-Aktuell”, nr 11, luty 2020, Stiftung Wissenschaft und Politik, [swp-berlin.org](#).

⁶ M. Kennert, *Die Mär von der multipolaren Weltordnung. Hegemonie in der Sicherheitspolitik des 21. Jahrhunderts*, „Arbeitspapier Sicherheitspolitik”, nr 5/2015, Bundesakademie für Sicherheitspolitik, [baks.bund.de](#).

Porażka *Ostpolitik* wymaga także wypracowania nowego modelu relacji z Chinami – obecny przypomina ten stosowany dotychczas przez Niemcy względem Rosji. Postępująca rywalizacja mocarstw globalnych i regionalnych stanowi również dla RFN argument za reformami instytucjonalnymi w UE, aby była ona zdolna bronić europejskich interesów i sprawnie funkcjonować w powiększonym składzie. Wreszcie wojna zmusza Berlin do podjęcia długo odwołanej refleksji nad własnym miejscem i rolą w coraz bardziej skomplikowanym świecie.

Ostpolitik: przełom vs. adaptacja

Centralny punkt *Zeitenwende* w polityce zagranicznej Niemiec stanowi polityka wschodnia – jeden z jej filarów. Decydują o tym konsekwencje, jakie błędny kurs wobec Rosji miał dla bezpieczeństwa militarnego, gospodarczego i energetycznego RFN, a także relacje z kluczowymi sojusznikami w UE oraz NATO. Analiza współczesnej *Ostpolitik* wymaga uświadomienia sobie, że podstawowym celem jej pierwotnej wersji było zjednoczenie Niemiec⁷. Realizację tego zadania w 1990 r. tamtejsze elity polityczne postrzegały jako dowód na to, że sprawna dyplomacja, utrzymanie dialogu mimo zasadniczych różnic, promocja rozwiązywania sporów na forach międzynarodowych i budowanie wzajemnego zaufania stanowią łącznie przepis na „radzenie sobie” z trudnymi partnerami, w tym głównie ZSRR, a następnie Rosją⁸.

W latach dziewięćdziesiątych zasada „zmiany przez zbliżenie” ustąpiła miejsca „zbliżeniu przez powiązanie” – zaktywizowanie kooperacji gospodarczej i społecznej miało być pasem transmisyjnym dla przyjęcia przez Rosję zachodnich standardów politycznych i ekonomicznych⁹. Zmodyfikowane podejście odpowiadało nowym celom polityki względem Moskwy podzielanym przez socjaldemokratów i chadeków. Chodziło o „nieprowokowanie” Kremla w kwestiach bezpieczeństwa i maksymalne wciąganie go do współpracy w tym obszarze oraz o rozbudowę stosunków gospodarczych, przede wszystkim w zakresie pozyskiwania surowców energetycznych, czego emanacją była budowa gazociągów Nord Stream 1 i 2.

⁷ Transformacja systemowa w bloku wschodnim i wspomaganie lokalnych ruchów opozycyjnych nie były priorytetami *Ostpolitik* prowadzonej przez Bonn. Zachowywało ono np. daleko idącą wstrzeźliwość względem popierania Solidarności, gdyż obawiało się, że jej aktywność może zdestabilizować relacje między blokami. Zob. S. Meister, W. Jilge, *After Ostpolitik. A New Russia and Eastern Europe Policy Based on Lessons from the Past*, German Council on Foreign Relations, 6.12.2022, [dgap.org](https://www.dgap.org/); H.A. Winkler, *Als die SPD konservativ wurde*, Der Spiegel, 12.06.2022, [spiegel.de](https://www.spiegel.de).

⁸ H. Kundnani, *Die Ostpolitik-Illusion*, Internationale Politik, 18.12.2013, [internationalepolitik.de](https://www.internationalepolitik.de).

⁹ A. Kwiatkowska, *Niemcy wobec Rosji. Powiązania – tak, zbliżenie – nie*, OSW, Warszawa 2014, [osw.waw.pl](https://www.osw.waw.pl).

Dla Berlina problem w relacjach z Moskwą narodził się, gdy Władimir Putin rozpoczął w praktyce realizację polityki imperialnej: wojna w Gruzji w 2008 r. oraz zajęcie Krymu i wywołanie konfliktu w Donbasie w 2014 r. sprawiały, że dialog z Rosją stawał się coraz trudniejszy. Agresywny kurs Kremla nie zmienił jednak przekonania, że „europejskie bezpieczeństwo można budować jedynie z Rosją”¹⁰, i nie powstrzymał powstania Nord Streamu 2. Intensywna kooperacja gospodarcza nie doprowadziła do demokratyzacji rosyjskiego społeczeństwa. Zamiast tego jej prymat pozwolił Moskwie na stworzenie sieci powiązań personalnych w środowiskach biznesowych i politycznych w RFN, niepozostających bez wpływu na *Ostpolitik*¹¹. Przyznawanie pierwszeństwa relacjom z Rosją stało się również nieodłącznym elementem postawy wobec Europy Środkowej i Wschodniej. Dla Berlina „czerwoną linię” w stosunkach z Moskwą przekraczały inicjatywy zmierzające do integracji głównie Ukrainy i Gruzji z NATO i UE. Jego stanowisko w tej kwestii oraz wsparcie dla budowy Nord Streamu 1 i 2 – mimo obaw zgłaszanych przez państwa regionu – sprawiały, że polityka względem Europy Środkowej i Wschodniej schodziła na drugi plan¹².

Dyskusje wewnętrzne po 24 lutego 2022 r. wskazują na to, że siły polityczne głównego nurtu zaakceptowały potrzebę rewizji *Ostpolitik*, co stanowi podstawę jej długofalowej ewolucji wykraczającej poza kadencję obecnego rządu. Konkretnie propozycje jak dotąd się jednak nie pojawiły, a debata dotyczy przede wszystkim dostaw broni na Ukrainę, odbudowy tego kraju oraz jego członkostwa w NATO i UE. Najbardziej intensywne prace nad stworzeniem nowej koncepcji polityki wschodniej toczą się w SPD, co jest pokłosiem dwóch najistotniejszych czynników. Po pierwsze dotychczasowa była dziełem gabinetu kanclerza Willy’ego Brandta, gloryfikowanego przez rządzących aktualnie socjaldemokratów, co nakłada na ugrupowanie swego rodzaju odpowiedzialność za przebudowę tego modelu. Po drugie pozostałe partie podejmują ten temat rzadziej, gdyż chcą uniknąć konsekwencji ewentualnych błędów i wypażeń kolejnych etapów zmian. Widać to u chadeków, którzy kontynuowali kurs oponentów, a w czasach 16-letnich rządów Angeli Merkel nie zrewidowali polityki wschodniej mimo licznych działań Kremla godzących w bezpieczeństwo Europy. Ręce umywają też FDP, która jako koalicjant obu partii była raczej wykonawcą zamierzeń Urzędu Kanclerskiego, oraz Zieloni, prezentujący się jako główni zwolennicy zaostrenia kursu wobec Moskwy jeszcze na długo przed 24 lutego 2022 r. Tym bardziej szerszej refleksji nie należy oczekiwać

¹⁰ Zob. dokument programowy SPD *Aus Respekt vor deiner Zukunft. Das Zukunftsprogramm der SPD*, 2021, s. 59, spd.de.

¹¹ Zob. S. Meister, W. Jilge, *After Ostpolitik...*, op. cit.

¹² Zob. np. M. Roth, *Op-Ed: A New Ostpolitik for the “Watershed Moment”*, Internationale Politik Quarterly, 15.07.2022, ip-quarterly.com.

od AfD i Lewicy – w pierwszej ze względu na głęboko zakorzenioną prorosyjskość, której nie podważyła nawet inwazja na Ukrainę, a w drugiej z powodu konfliktów wewnętrznych.

Mimo umiarkowanego zaawansowania prac nad nową koncepcją aktualny stan dyskusji pozwala wyróżnić kilka prawidłowości, które będą ją determinowały. Po pierwsze wypowiedzi czołowych niemieckich polityków, a także opublikowana w czerwcu 2023 r. strategia bezpieczeństwa definiują postępowanie Rosji jako najpoważniejsze zagrożenie dla bezpieczeństwa obszaru transatlantyckiego¹³. Dlatego sankcje nałożone na ten kraj powinny zostać utrzymane, a europejska architektura bezpieczeństwa – być budowana w opozycji do niego¹⁴. Jednocześnie sformułowania zawarte w dokumentach kierownictwa SPD i jej frakcji w Bundestagu wskazują, że wojna to dla Berlina pewien etap relacji z Moskwą, po którym przewiduje się powrót do kooperacji. Świadczy o tym podkreślanie roli Rosji jako „państwa o znacznej powierzchni, ludności i sile militarnej, co sprawia, że w dłuższej perspektywie będzie ono istotne dla kształtowania architektury bezpieczeństwa w Europie”¹⁵. Aby urzeczywistnił się taki scenariusz, konieczne jest jednak spełnienie przez nią dwóch warunków: zmiany politycznej i rezygnacji z kursu imperialistycznego. Jednocześnie RFN deklaruje potrzebę zachowania komunikacji z Kremlem. Parlamentarzyści SPD jako metodę odbudowy zaufania do Rosji proponują np. kreowanie go w wybranych obszarach – tzw. wyspach współpracy – oraz politykę małych kroków¹⁶. Po drugie w optyce rządu koalicyjnego za atak na Ukrainę odpowiadają Władimir Putin i jego otoczenie, a rosyjskie społeczeństwo to ofiara reżimu. Taki pogląd może ułatwić normalizację stosunków z Moskwą po zakończeniu konfliktu zbrojnego.

Wizja powojennej *Ostpolitik* nie przewiduje diametralnej zmiany podejścia do Europy Środkowej. Choć regionowi poświęca się więcej miejsca w dyskusjach, to na razie nie powstały inicjatywy wskazujące na nową postawę względem niego. Priorytetami pozostają współdziałanie w obszarze bezpieczeństwa i konsultowanie tych kwestii z leżącymi tam państwami, co ma pozwolić na odbudowę zaufania utraconego w wyniku błędów dotychczasowej *Ostpolitik*. Środkowoeuropejscy członkowie UE mają być również partnerami RFN w wypracowywaniu

¹³ *Wehrhaft. Resilient. Nachhaltig. Integrierte Sicherheit für Deutschland. Nationale Sicherheitsstrategie*, Bundesministerium der Verteidigung, 14.06.2023, s. 22, bmvg.de.

¹⁴ *Sozialdemokratische Antworten...*, op. cit.

¹⁵ *Sozialdemokratische internationale Politik in der Zeitenwende*, Positionspapier der SPD-Bundestagsfraktion, 13.01.2023, s. 8, spdfraktion.de.

¹⁶ *Ibidem*.

nowej polityki wschodniej Unii. Choć w wypowiedziach rządzących pojawiają się apele o przesunięcie punktu ciężkości *Ostpolitik* z Rosji ku państwom Europy Środkowej, to praktyka ostatnich miesięcy pokazuje, że Niemcy nie traktują krajów regionu jako równorzędnych kooperantów. Kluczowe decyzje dotyczące wojny i potencjalnych negocjacji pokojowych podejmują z USA, Francją i Wielką Brytanią, a Paryż to nadal najistotniejszy partner Berlina w zakresie nowych projektów unijnych. RFN wciąż widzi się w roli pośrednika między zachodnimi i wschodnimi członkami NATO i UE. Niewykluczone jednak, że w przyszłości dojdzie do różnicowania kursu Berlina wobec poszczególnych państw Europy Środkowej w zależności od ich stosunku do reform instytucjonalnych w UE. Wówczas tym popierającym rozszerzenie głosowania większościowego w Radzie UE na kwestie wspólnej polityki zagranicznej mogłaby zostać zaprezentowana ambitniejsza, wykraczająca poza obszar bezpieczeństwa oferta współpracy.

Niemieckie pomysły dotyczące krajów Europy Wschodniej są jeszcze bardziej mgliste niż te odnoszące się do środkowej części kontynentu, lecz wydaje się, że na formę kooperacji z regionem wpłyną głównie trzy czynniki:

- aspiracje Ukrainy, Mołdawii i Gruzji do członkostwa w NATO i UE,
- posunięcia na rzecz dywersyfikacji dostaw surowców energetycznych,
- wspieranie i promocja wartości demokratycznych oraz wspomaganie budowy społeczeństwa obywatelskiego.

Szczególne miejsce w nowej *Ostpolitik* Niemiec zajmuje Ukraina, która może stać się dla nich przepustką do odbudowy reputacji. Dlatego Berlin stawia na wielowymiarowe wsparcie dla Kijowa, podkreślając zarazem swoją rolę jako jego pierwszoplanowego donatora i partnera, który może zapewnić Ukrainie stabilną i długotrwałą pomoc na wszystkich płaszczyznach jej funkcjonowania¹⁷. Co prawda w związku z trwającymi działaniami zbrojnymi obecnie podstawowe znaczenie ma pomoc wojskowa, niemniej skala wsparcia oferowanego przez RFN oraz jej udział w przygotowaniach do odbudowy Ukrainy mogą sugerować zamiar długotrwałego i głębszego zaangażowania w tym kraju, zwłaszcza że Niemcy deklarują chęć koordynowania procesu odbudowy. Berlin nadal popiera proeuropejskie ambicje Kijowa, lecz ich urzeczywistnienie

¹⁷ Zob. L. Gibadło, K. Nieczypor, J. Tarociński, *Docenić i zmobilizować Niemcy. Zełenski w Berlinie*, OSW, 16.05.2023, osw.waw.pl.

uzależnia od przeprowadzenia reform instytucjonalnych w UE. Te zaś mogą potrwać ze względu na kontrowersje, które kwestia ta budzi wśród państw członkowskich. Jeszcze większą ostrożność obserwujemy w sferze natowskich aspiracji Ukrainy. Niemieckie stanowisko w tej sprawie znalazło odzwierciedlenie w deklaracji ze szczytu NATO w Wilnie. Mówi ona, że aby stać się częścią tej organizacji, Kijów musi uzyskać zgodę wszystkich sojuszników i spełnić określone warunki¹⁸.

USA i Chiny: rekalkulacja współpracy

Agresja Rosji na Ukrainę wpisuje się w szerszą konstatację niemieckiego rządu dotyczącą dryfu porządku międzynarodowego ku wielobiegunowości, stanowiącej wyzwanie dla multilateralizmu. Do tej pory stanowił on jedną z podstaw polityki zagranicznej RFN. Ramy systemowe w połączeniu ze sprawnym wykorzystaniem instrumentów dyplomatycznych i potencjału ekonomicznego pozwoliły Niemcom uzyskać status jednej z czołowych globalnych gospodarek oraz aktorów współdecydujących o kwestiach bezpieczeństwa i rozwoju mimo nieposiadania zdolności militarnych równych chociażby tym, jakimi dysponują członkowie Rady Bezpieczeństwa ONZ. W obliczu rosyjskiej inwazji na Ukrainę Berlin wciąż chce wzmacniać multilateralizm (np. poprzez reformę instytucji takich jak ONZ), ale jednocześnie dostosować swoją politykę zagraniczną do realiów wielobiegunowego porządku świata. To ujęcie nie jest nowe – koresponduje z koncepcjami dotyczącymi wzrostu wpływu na sytuację międzynarodową nowych sił regionalnych (*Gestaltungsmächte*), obecnymi w wewnętrznych debatach i dokumentach strategicznych w poprzedniej dekadzie¹⁹. Przyjęcie tego podejścia to po części próba ucieczki od problemu utrzymania równowagi w relacjach z USA – jako gwarantem bezpieczeństwa RFN – oraz Chinami – jako jej największym partnerem handlowym. Pozwala unikać narracji o dwubiegunowości ładu międzynarodowego, które zmuszałyby Berlin do rezygnacji z dotychczasowej strategii balansowania między Pekinem a Waszyngtonem²⁰. Dążenie do zachowania status quo nie zmieniło jednak faktu, że po 24 lutego 2022 r. Niemcy poddali refleksji również podejście do tych dwóch stolic.

¹⁸ J. Gotkowska, J. Graca et al., *Szczyt NATO w Wilnie: przełomy i niespełnione nadzieje*, „Komentarze OSW”, nr 526, 13.07.2023, osw.waw.pl.

¹⁹ Zob. np. G. Hellmann, *Zwischen Gestaltungsmacht und Hegemoniefalle. Zur neuesten Debatte über eine „neue deutsche Außenpolitik“* [w:] *Aus Politik Und Zeitgeschichte. Deutsche Außenpolitik*, Bundeszentrale für politische Bildung, 11.07.2016, bpb.de; A. Kwiatkowska, *Mocarstwo pragmatyczne*, Teologia Polityczna, 4.10.2012, teologiapolityczna.pl.

²⁰ L. Gibadło, J. Gotkowska, *Pierwsza narodowa strategia bezpieczeństwa Niemiec: minimalny konsensus*, „Komentarze OSW”, nr 519, 26.06.2023, osw.waw.pl.

Dyskusja nad błędami i zaniechaniami *Ostpolitik* przyniosła zaktywizowanie debaty nad potrzebą rewizji niemieckiej polityki względem Chin, w wielu aspektach podobnej do tej prowadzonej w odniesieniu do Rosji i obciążonej takim samym, jeśli nie większym ryzykiem. Od czasu nawiązania współpracy dyplomatycznej pomiędzy RFN a ChRL była ona obliczona w głównej mierze na rozwijanie wymiany handlowej i kooperacji gospodarczej. Prowadziło to do wytworzenia niebezpiecznych z perspektywy Berlina zależności od państwa balansującego między systemem autorytarnym a dyktaturą, którego rewizjonizm zagraża stabilności międzynarodowej²¹.

Obawy o formę współpracy gospodarczej z Pekinem pogłębiał fakt, że chińskie podmioty coraz częściej konkurowały z niemieckimi i z roku na rok zwiększały inwestycje w RFN. Stosunki komplikowała też polityka ChRL, niosąca bezpośrednie ryzyko dla bezpieczeństwa państwa: działalność służb specjalnych, szpiegostwo gospodarcze i wykorzystanie technologii podwójnego zastosowania w przemyśle zbrojeniowym zaprzeczały deklarowanemu przez Pekin traktowaniu Berlina jako partnera. W niemieckiej polemice na temat kursu względem Chin stale pojawiał się rozdźwięk między głoszonymi przez RFN zabiegami o ochronę praw człowieka a szczątkową presją wywieraną w tej sferze na ChRL. W miarę narastania agresywności Pekinu niezmiennosc kursu Berlina wobec niego zaczęła również generować napięcia z sojusznikami. Te najbardziej namacalne pojawiły się w relacjach z Waszyngtonem, a ich symbolem stał się spór o udział chińskich firm Huawei i ZTE w rozbudowie niemieckiej sieci 5G.

Rosyjska inwazja na Ukrainę stała się zatem projekcją konsekwencji, jakie w RFN mogłaby wywołać zbrojna konfrontacja ChRL z USA lub jednym z ich sojuszników w regionie Indo-Pacyfiku, a tym samym skatalizowała dyskusję o nowej polityce Berlina wobec Pekinu. Od samego początku tej debaty partie rządzące i opozycyjna chadecja zgadzały się co do konieczności ograniczenia uzależnienia gospodarczego państwa od Chin, lecz jej dalszy przebieg ujawnił różnice w podejściu poszczególnych sił do tego, jaki kurs należałoby przyjąć względem tego kraju. Zieloni byli skłonni do wyraźniejszego zaostrzenia go zarówno w warstwie retorycznej (silniejsza krytyka łamania praw człowieka i prawa międzynarodowego przez ChRL ze strony minister Annaleny Baerbock), jak i w postaci sformułowanych w resorcie gospodarki i ochrony klimatu propozycji nowych obowiązków sprawozdawczych dla firm

²¹ Zob. L. Gibadło, *Niebezpieczne podobieństwo. Ku rewizji polityki RFN wobec Chin*, „Komentarze OSW”, nr 473, 19.10.2022, osw.waw.pl.

„(zbyt) mocno zaangażowanych w Chinach”²². Obecnie wydaje się, że Berlin zamierza jednak dążyć do minimalizowania konfrontacyjnego charakteru aktywności względem Pekinu. Wskazują na to dwie przesłanki. Pierwsza to stanowisko Urzędu Kanclerskiego, pozostającego głównym architektem polityki zagranicznej Niemiec. Dla RFN potępienie przez ChRL użycia lub groźby użycia broni nuklearnej należy do kluczowych głosów mogących powstrzymać Kreml przed jej wykorzystaniem²³. W Strategii bezpieczeństwa Niemiec Chinom poświęcono zwięzły fragment (dwa akapity), a relacje z nimi pozostają wpisane w dotychczasową triadę partnerstwa, konkurencji i rywalizacji strategicznej, choć na przestrzeni ostatnich lat wzrosło znaczenie ostatnich dwóch jej elementów²⁴. Druga przesłanka (obecna m.in. w Strategii wobec Chin) dotyczy odrzucenia gwałtownego ograniczenia lub zerwania więzi gospodarczych. Zamiast tego rząd stawia na dywersyfikację stosunków handlowych i zmniejszanie zależności ekonomicznych²⁵. W efekcie chce stopniowo przesunąć współpracę na kraje Azji, Afryki i Ameryki Południowej oraz na państwa kierujące się wartościami demokratycznymi (tzw. *friendshoring*).

O ile w przypadku *Ostpolitik* wojna wymusiła na Niemczech rewizję kursu, o tyle w stosunku do USA doprowadziła do renesansu postrzegania przez nie Waszyngtonu jako gwaranta własnego bezpieczeństwa. Od początku tego wieku da się zauważyć, że zaufanie RFN do polityki Stanów Zjednoczonych spada, a apogeum tej tendencji nastąpiło w okresie prezydentury Donalda Trumpa. Berlinem wstrząsnął wówczas przekaz amerykańskiego przywódcy, otwarcie krytykującego Niemcy za niewypełnienie zobowiązań sojuszniczych dotyczących wydatków obronnych oraz za kierowanie się w polityce międzynarodowej głównie korzyściami gospodarczymi ze szkodą dla sojuszników, m.in. USA. Również wtedy w wyniku przyjęcia przez Waszyngton nowego paradygmatu zagranicznego RFN została poważnie skonfrontowana ze zmianą porządku międzynarodowego: podjęcie przezeń strategicznej rywalizacji z Chinami, Rosją i regionalnymi konkurentami Stanów Zjednoczonych oznaczało jawne odejście od promowanej przez Berlin zasady maksymalnej współpracy i poszukiwania kompromisu nawet z trudnymi partnerami²⁶. Działania Trumpa, w tym kwestionowanie obowiązków sojuszniczych w ramach NATO, sprowokowały w UE dyskusję o potrzebie większego uniezależnienia Europy od przymierza z USA.

²² M. Bröcker, *Der Bruch mit China*, The Pioneer, 5.01.2023, thepioneer.de.

²³ Zob. L. Gibadło, M. Bogusz, *Współpraca mimo wszystko. Wizyta Scholza w Chinach*, OSW, 7.11.2022, osw.waw.pl.

²⁴ *Wehrhaft. Resilient. Nachhaltig...*, op. cit.

²⁵ *China-Strategie der Bundesregierung*, Auswärtiges Amt, 21.07.2023, auswaertiges-amt.de.

²⁶ J. Gotkowska, *Niemiecko-amerykańskie spory o bezpieczeństwo. Konsekwencje dla wschodniej flanki*, „Komentarze OSW”, nr 294, 22.02.2019, osw.waw.pl.

W Niemczech debaty te bardziej niż na sferze bezpieczeństwa koncentrowały się jednak na gospodarce i finansach²⁷, a kolejne propozycje Francji dotyczące europejskiej autonomii strategicznej przyjmowano sceptycznie²⁸. Duże nadzieje na poprawę relacji z Waszyngtonem wiązano ze zwycięstwem w wyborach prezydenckich w 2020 r. demokracji Joego Bidena.

Pojawienie się bezpośredniego zagrożenia u granic NATO po 24 lutego 2022 r. oraz świadomość własnych niedostatków militarnych wzmocniły przekonanie niemieckich decydentów o newralgicznej roli sojuszu ze Stanami Zjednoczonymi i ich obecności wojskowej w Europie. W obliczu nowej sytuacji celami Berlina stały się nie tylko troska o stabilność tego przymierza, lecz także zabiegi ukierunkowane na utrzymanie pozycji RFN jako najważniejszego sojusznika USA w Europie mimo błędów *Ostpolitik* i słabości Bundeswehry. Założenie to skutkowało traktowaniem stanowiska Waszyngtonu jako niezbędnego elementu procesów decyzyjnych dotyczących niemieckiego zaangażowania w pomoc wojskową dla Kijowa, czego najlepszym przykładem było uzależnienie przez Berlin wysłania na Ukrainę czołgów Leopard od przekazania jej przez Waszyngton Abramsów.

Podejście to przejawia się też w deklarowanej przez RFN gotowości do przyjęcia koncepcji „partnerstwa w przywództwie” (*partnership in leadership*), zaproponowanej tamtejszemu rządowi przez prezydenta George’a H.W. Busha w 1989 r. Mają ją uwiarygadniać modernizacja Bundeswehry (niezależnie od problemów z jej realizacją) i przekazanie na ten cel 100 mld euro w ramach specjalnego funduszu oraz jednoznaczne opowiedzenie się za rozbudową potencjału bezpieczeństwa Starego Kontynentu w ramach NATO i odrzucenie alternatywnych inicjatyw europejskich. Niemcy dążą również do pogłębienia sojuszu z Amerykanami poprzez rozszerzanie kooperacji z nimi w innych obszarach. Jej fundamentem – obok wspólnej obrony prawa międzynarodowego i wartości demokratycznych – stają się stopniowo energetyka i dostawy LNG, który ma wypełnić lukę po rosyjskim surowcu²⁹.

Pochodną konstatacją o wielobiegunowym świecie ze wzrastającą rolą aktorów regionalnych, a także elementem rywalizacji z Chinami jest zwiększanie

²⁷ Zob. H. Maas, *Wir lassen nicht zu, dass die USA über unsere Köpfe hinweg handeln*, Handelsblatt, 21.08.2018, handelsblatt.com.

²⁸ J. Gotkowska, *Europejska autonomia strategiczna czy europejski filar w NATO? Niemcy wobec inicjatyw Macrona*, „Komentarze OSW”, nr 320, 21.02.2020, osw.waw.pl.

²⁹ Zob. M. Kędziński, *Za wszelką cenę. Niemiecki zwrot ku LNG*, „Komentarze OSW”, nr 510, 28.04.2023, osw.waw.pl.

aktywności RFN w relacjach z państwami Afryki, Azji i Ameryki Południowej. Poszukiwanie surowców energetycznych, które zastąpiłyby te importowane z Rosji, oraz tworzenie alternatyw dla współpracy gospodarczej z ChRL sprawiają, że Niemcy muszą znajdować nowych partnerów. Stąd gabinet Scholza konsekwentnie podkreśla znaczenie krajów spoza obszaru transatlantyckiego. Orientację Berlina na ożywienie kontaktów z nimi potwierdza umieszczenie kooperacji z państwami Azji, Afryki i Ameryki Południowej w czołówce celów polityki zagranicznej opisywanych w dokumentach programowych i przemówieniach decydentów, tworzenie specjalnych strategii adresowanych do poszczególnych regionów czy podejmowanie prób rozliczenia się z własną postkolonialną przeszłością³⁰. Uwiarygodnieniu wizerunku RFN jako członka Zachodu, który nie chce narzucać wspomnianym krajom swojej perspektywy politycznej i gospodarczej, służy też przyjmowana przez Berlin narracja. Podkreśla on, że ma świadomość, iż toczący się na Ukrainie konflikt zbrojny nie należy do priorytetowych zagrożeń dla państw takich jak Indie czy Brazylia – wyzwaniem dla nich są raczej walka ze zmianami klimatu czy z ubóstwem.

UE: przez reformy do roli globalnego aktora

Wojna stała się dla Berlina argumentem za szybkim zreformowaniem UE – to jeden z celów koalicji SPD, Zielonych i FDP³¹. W optyce Niemiec Unia musi wzmocnić swoją pozycję, aby móc sprostać globalnej rywalizacji i tworzyć nowe partnerstwa³². Dodatkowo plan jej rozszerzenia o państwa Bałkanów Zachodnich, Ukrainę, Gruzję i Mołdawię, popierany przez Berlin, wymaga instytucjonalnego usprawnienia funkcjonowania tej organizacji, mającej w przyszłości liczyć ponad 30 członków. Owa najważniejsza dla unijnej polityki zewnętrznej i wewnętrznej reforma stanowi dla RFN warunek wstępny przyjęcia do wspólnoty kolejnych krajów. Inwazję Rosji na Ukrainę Niemcy wykorzystali więc jako impuls do przeprowadzenia zmian proponowanych wcześniej przez gabinet Merkel i silnie podkreślanych w umowie rządu SPD, Zielonych i FDP, którego długoterminowym zamierzeniem jest federalizacja Unii.

RFN, wypuklająca swoją szczególną odpowiedzialność za przyszłość UE ze względu na status największej gospodarki wspólnoty i aspirująca do pozycji

³⁰ Zob. L. Gibadło, *Kierownictwo SPD o polityce zagranicznej: przywództwo RFN w multipolarnym świecie*, OSW, 14.02.2023, osw.waw.pl

³¹ *Mehr Fortschritt Wagen Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit*, Koalitionsvertrag 2021–2025, spd.de.

³² *Rede von Bundeskanzler Scholz im Rahmen der Diskussionsreihe "This is Europe" im Europäischen Parlament am 9. Mai 2023 in Straßburg*, Bundesregierung, 9.05.2023, bundesregierung.de.

lidera europejskiego bezpieczeństwa, przyjęła przewodnią rolę w tym procesie wdrażania reform, a ostatnie miesiące pozwalają wyróżnić jego główne cechy. Po pierwsze najważniejszym europejskim partnerem pozostaje dla Niemiec Francja – i to z nią będą one wypracowywały najważniejsze inicjatywy dotyczące przyszłości UE. Świadczy o tym m.in. umieszczenie reform Unii w czołowej części konsultacji szefów rządów, ministrów i parlamentarzystów obu państw oraz powołanie bilateralnej grupy ekspertów w celu opracowania rekomendacji odnoszących się do reform instytucjonalnych w UE.

Po drugie jednym z pierwszoplanowych zamysłów jest dla RFN rozszerzenie głosowania większością kwalifikowaną (QMV) w Radzie UE na obszar wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB). Berlin uzasadnia ten krok zarówno problemami z dojściem do kompromisu w liczącej ponad 30 państw Unii, jak i przypadkami blokowania najważniejszych decyzji wetem jednego z członków. Upowszechnianie głosowania większościowego ma następować stopniowo i obejmować początkowo najmniej kontrowersyjne zagadnienia, np. prawa człowieka.

Trzeci wybijający się punkt w deklaracjach niemieckich polityków to ochrona praworządności i wartości podstawowych UE. W przeciwieństwie do gabinetów kierowanych przez Merkel koalicja SPD, Zielonych i FDP o wiele konsekwentniej i dobitniej podkreśla wagę tych kwestii, krytykując wprost Węgry i Polskę za problemy z nimi związane. W efekcie rząd popiera działania Komisji Europejskiej i PE na rzecz kontroli i wyeliminowania wszelkich „deficytów” przestrzegania praworządności.

Implementacja tych zamierzeń to plan maksimum Berlina. Jest on jednak świadom, że nie wywołują one entuzjazmu w części państw członkowskich, zwłaszcza w Europie Środkowej. Dlatego postępuje w tym obszarze dwutorowo. Z jednej strony silnie angażuje się we współpracę z krajami dzielącymi niemiecką wizję usprawnienia instytucjonalnego UE (głównie z Francją). Z drugiej – od przemówienia praskiego Scholza w sierpniu 2022 r. stopniowo obniża stawkę, gdy chodzi o QMV: obecnie skupia się zwłaszcza na rozszerzeniu mechanizmu głosowania na politykę zagraniczną i wykorzystaniu istniejących zapisów traktatowych, tzw. klauzul pomostowych. Za przejaw tego stanowiska można uznać artykuł autorstwa ministrów spraw zagranicznych Belgii, Holandii, Hiszpanii, Luksemburga, RFN, Rumunii i Słowenii³³. Wymieniono

³³ A. Baerbock et al., *It's time for more majority decision-making in EU foreign policy*, Politico, 12.06.2023, politico.eu.

w nim mechanizmy, które pozwoliłyby rozszerzyć QMV bez zmiany unijnych traktatów. Chodzi o narzędzia zawarte w art. 31 TUE: częstsze stosowanie „konstruktywnego wstrzymania się od głosu”, używanie QMV w wybranych obszarach wspólnej polityki zgodnie z art. 31 ust. 2 (np. decyzje dotyczące warunków operacyjnych misji cywilnych, ustalanie stanowiska UE na potrzeby międzynarodowych forów praw człowieka) oraz wykorzystanie klauzul pomostowych³⁴. Wątpliwości krajów sceptycznych wobec reformy ma też pomóc rozwiązać zapowiedź prac nad mechanizmem „sieci bezpieczeństwa”, który wykracza poza aktualne możliwości blokowania przyjęcia decyzji z dziedziny WPZiB, niekorzystnych z punktu widzenia interesów narodowych poszczególnych członków. Dodatkową „zachętę”, adresowaną przede wszystkim do Polski i Węgier, stanowi rzadsze i słabsze poruszanie postulatów z zakresu zaostrożenia mechanizmów kontroli praworządności. W ten sposób Berlin może sygnalizować pierwszeństwo reform instytucjonalnych nad ochroną wartości podstawowych, które jest gotów poświęcić, aby zmienić postawę przeciwników rozszerzenia QMV. Niewykluczone jednak, że rząd RFN, któremu zależy na wdrożeniu swoich założeń, zdecyduje się na stworzenie odrębnego formatu w ramach Unii obejmującego państwa popierające wzmocnioną konsolidację. Krok ten pozwoliłby głosować w dziedzinie WPZiB przez QMV, a tym samym ostatecznie urzeczywistniałby Unię o różnych stopniach integracji.

Podsumowanie

Rosyjska agresja na Ukrainę zmusiła Niemcy do rewizji polityki zagranicznej w jej kluczowych obszarach oraz podjęcia swoistej „ucieczki do przodu”. „Niechętny hegemon”³⁵ werbalnie przyjął na siebie rolę lidera Europy, próbując w ten sposób ratować własną reputację, bardzo nadszarpniętą brakiem przygotowania i reakcji na zagrożenia związane z kursem Chin i Rosji, błędami *Ostpolitik*, a po 24 lutego – wstrzemięźliwością wobec militarnego wspierania Kijowa. Jako „gwarant bezpieczeństwa europejskiego, budowniczy mostów w ramach Unii Europejskiej i orędownik wielostronnych rozwiązań globalnych problemów”³⁶ RFN wciąż chce nadawać ton powojennemu porządkowi na Starym Kontynencie i zachować wpływ na politykę globalną.

Aktualny bilans *Zeitenwende* nie wskazuje jednak na znaczący przełom. Gros pomysłów nawiązuje do starych koncepcji, którym konflikt zbrojny na Ukrainie

³⁴ Szerzej zob. np. J. Mintel, N. von Ondarza, *More EU Decisions by Qualified Majority Voting – but How?*, „SWP Comment”, nr 61, Stiftung Wissenschaft und Politik, 19.10.2022, swp-berlin.org.

³⁵ *The reluctant hegemon*, The Economist, 15.06.2013, economist.com.

³⁶ O. Scholz, *The Global Zeitenwende...*, op. cit.

dał nowe życie. Berlin pragnie jeszcze mocniej oprzeć swoją politykę zagraniczną na dwóch filarach. Pierwszy to postulowane w niemieckich dyskusjach jeszcze na długo przed 24 lutego 2022 r. usprawnienie funkcjonowania UE, które może nastąpić dzięki reformom instytucjonalnym. Pozwoli ono także odsunąć na dalszy plan debatę o pogłębieniu integracji w dziedzinie finansów, do którego władze RFN nadal są nastawione sceptycznie. Drugi to relacje z USA. Rosyjska agresja uzmysłowiła Berlinowi brak alternatywy dla Waszyngtonu w kontekście siły zdolnej odpowiedzieć na zagrożenie militarne względem Niemiec. Stąd wojna na Ukrainie jest dla nich okazją do odnowienia sojuszu ze Stanami Zjednoczonych, ale też do jego maksymalnego wzmocnienia i utrwalenia się w roli czołowego partnera USA w Europie. W konsekwencji RFN jeszcze bardziej uzależnia swoją politykę bezpieczeństwa od kooperacji z Amerykanami.

Postępy *Zeitenwende* w obszarach, gdzie oczekiwano najgłębszej zmiany, również trzeba określić mianem ograniczonych. Choć prace nad *Ostpolitik* są dalekie od zakończenia, to już na tym etapie można obserwować żywotność elementów poprzedniej koncepcji, które można byłoby wykorzystać na nowo, jak choćby podkreślanie odrębności rosyjskiego społeczeństwa od elity władzy oraz potrzebę utrzymania dialogu z Kremlm. Zauważyć da się też – podobnie jak w poprzednich latach – brak pomysłów na odnowę stosunków z Europą Środkową oraz nowych inicjatyw skierowanych do Europy Wschodniej. Na tym tle novum wydaje się zaangażowanie Niemiec na Ukrainie, choć i ono może być postrzegane jako narzędzie gwarantujące im większe prawo głosu w potencjalnych negocjacjach pokojowych i pozwalające na odbudowę wiarygodności wśród sojuszników. Szczególną zachowawczość widać także w odniesieniu do Chin. Berlin zapewne ma świadomość potrzeby szybkiej zmiany, jednak sieć zależności od Pekinu i obawa przed konsekwencjami jej nagłego przerwania, zmuszają go do ostrożności, która podważa zamiary rewizji działań na tym kierunku. Niewykluczone zatem, że namacalne efekty *Zeitenwende* najszybciej uda się zaobserwować w polityce europejskiej i transatlantycznej RFN, zaś na zmaterializowanie przełomu w postaci nowej *Ostpolitik* trzeba będzie poczekać.

LIDIA GIBADŁO